



# **UNIVERSITÀ DI PISA**

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea

## **ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2010/75/UE RELATIVA ALLE EMISSIONI INDUSTRIALI**

Candidato:

Annalisa Luzzi

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Michela Passalacqua

Anno Accademico 2013/2014

*A mio fratello Francesco*

## INDICE

<i>Introduzione</i>	pag. IV
---------------------	---------

### CAPITOLO I

#### L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI RIDUZIONE INTEGRATA DELL'INQUINAMENTO

1. La disciplina delle esternalità nella direttiva IPPC <i>(Integrated Pollution Prevention and Control)</i>	pag. 1
2. Le direttive Seveso	pag. 11
3. La limitazione delle emissioni nell'atmosfera e il Registro Europeo delle emissioni inquinanti	pag. 23
4. La direttiva <i>Emission Trading</i> istitutiva di un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità	pag. 30

### CAPITOLO II

#### LA RIDUZIONE INTEGRATA DELL'INQUINAMENTO NELLA NORMATIVA NAZIONALE

1. L'attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	pag. 40
2. La disciplina delle esternalità nel Codice dell'ambiente	pag. 60

3. L'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) pag. 72
4. La procedura per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e le inferenze con l'AIA pag. 79

### CAPITOLO III

#### IL DECRETO LEGISLATIVO 4 MARZO 2014, n. 46

##### DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA "IED"

1. Le novità apportate alla disciplina dell'AIA pag. 92
2. Le modifiche al regime sanzionatorio pag. 106
3. Le modifiche arrecate alle norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera pag. 116

### CAPITOLO IV

#### SEMPLIFICAZIONE E TUTELA DELL'AMBIENTE

1. L'Autorizzazione unica ambientale (AUA) per le piccole e medie imprese nel D.L. n. 5/2012 pag. 127
2. La ripartizione delle competenze tra Stato, Regione ed enti locali in materia di emissioni industriali pag. 142
3. Decreto del Fare" e le semplificazioni in materia di ambiente pag. 163

<i>Conclusioni</i>	pag. 173
<i>Bibliografia</i>	pag. 180
<i>Fonti legislative di riferimento</i>	pag. 186
<i>Fonti giurisprudenziali di riferimento</i>	pag. 195

## INTRODUZIONE

La rilevanza del tema dell'inquinamento atmosferico generato da attività industriali è legata a due fattori principali: da un lato dall'esigenza di promuovere lo sviluppo economico, favorendo la crescita delle attività produttive; dall'altro lato dalla necessità di tutelare l'ambiente in tutte le sue componenti, in quanto la sua compromissione determina gravi conseguenze per l'uomo e l'ecosistema in generale. Si tratta di fattori coinvolti anche nell'attuazione del principio di integrazione della politica ambientale dell'Unione, il quale impone che gli aspetti ambientali vengano tenuti in debita considerazione nel momento in cui determinate politiche economiche, che possono incidere negativamente sull'ambiente, vengono sviluppate e successivamente attuate, al fine di individuare una serie di soluzioni economicamente percorribili che conducano alla riduzione dell'inquinamento prodotto da attività industriali.

La dinamica dei rapporti tra industria e ambiente, una volta affrontate le problematiche legate ad esigenze spesso

comuni e perciò difficilmente conciliabili, si avvia oggi alla ricerca di un temperamento di tali comuni esigenze, allo scopo di bilanciarle, anche attraverso forme di collaborazione tra imprese per la soluzione strutturata di problemi ambientali.

Il bilanciamento di interessi come la protezione ambientale, lo sviluppo sociale e lo sviluppo economico, comporta anche la necessità di internalizzare i costi sociali generati dall'inquinamento industriale, attraverso l'adozione di politiche e strumenti economici in grado di far rientrare il controvalore dei danni ambientali nei costi delle imprese o dei consumatori, adeguando i prezzi dei beni prodotti all'effettivo valore dei fattori di produzione utilizzati.

Uno studio pubblicato nel 2011 *sull'American Economic Review* dai professori di economia Nicholas Z. Muller, Robert Mendelsohn, e William Nordhaus, intitolato “*Environmental Accounting for Pollution in the United States Economy*”, stima i danni dell'inquinamento atmosferico per la società, distribuendoli tra i vari settori economici, nell'intento di fornire un quadro utile all'inclusione delle esternalità ambientali in un sistema di contabilità nazionale. Dallo studio

condotto emerge che l'inquinamento atmosferico produce costi elevati e questi sono concentrati in gran parte in pochi settori industriali, la maggior parte dei quali determina un danno, in termini di inquinamento atmosferico, maggiore rispetto al valore aggiunto che produce ai prezzi di mercato. In questi casi perciò i consumatori pagano un prezzo troppo basso che non tiene conto degli ingenti costi esterni legati ad una determinata produzione; l'inclusione di questi costi condurrebbe quasi certamente ad un minor consumo, e conseguentemente alla riduzione della produzione di un bene che ha un significativo impatto sull'ambiente. Appare quindi evidente la necessità di una più incisiva regolamentazione del mercato, che tenga conto della variabile ambientale e delle esternalità a questo connesse.

Lo scopo della presente trattazione è quello di mostrare come, a livello europeo e nazionale, si è tentato di promuovere lo sviluppo sostenibile nell'ambito di scelte normative attente non solo a interessi economici, ma anche etici e sociali. Particolare attenzione è stata prestata agli interventi posti in essere in materia di riduzione integrata dell'inquinamento



generato da emissioni industriali, e conseguentemente agli strumenti di regolazione delle attività produttive, quali gli atti di pianificazione, imposizioni di tetti minimi alle emissioni e procedure autorizzatorie.

Il primo capitolo tratta dell'evoluzione normativa comunitaria in materia di riduzione integrata dell'inquinamento, prendendo in considerazione le ragioni che hanno reso necessaria la regolazione di determinate attività produttive particolarmente inquinanti, assoggettandole ad un specifico regime autorizzatorio, con particolare riguardo alle esternalità negative da queste generate e ai costi sostenuti dalle stesse in termini di migliori tecniche disponibili (BAT) impiegate al fine di ridurre al minimo il loro impatto sull'ambiente, effettuando una vera e propria comparazione di costi e benefici.

Il secondo capitolo è invece dedicato alla normativa italiana in materia di riduzione integrata dell'inquinamento, in attuazione a quanto imposto a livello europeo, ma con le problematiche proprie di una nazione che non riesce a cogliere in pieno l'importanza di una tale regolamentazione,

dimostrandosi invece incapace a recepire correttamente le direttive comunitarie in materia, e soggetta perciò a diverse condanne e procedure di infrazione per mancato controllo delle emissioni generate dagli impianti industriali italiani (l'Ilva fra tutti). Particolare attenzione è riservata alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e alle differenze e affinità intercorrenti tra questa e la valutazione di impatto ambientale (VIA), procedura diretta ad assicurare la compatibilità dell'attività antropica con l'attuazione di uno sviluppo sostenibile.

La direttiva 2010/75/UE e il relativo decreto di recepimento (D.Lgs. n. 46/2014) formano invece il contenuto del terzo capitolo, incentrato sulle novità da questo apportate al D.Lgs. n. 152/2006 (Testo Unico Ambientale), in particolar modo alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, e alle norme del Codice dell'ambiente in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera.

Il quarto e ultimo capitolo analizza infine le problematiche connesse a complessi e farraginosi iter burocratici che le attività produttive sono tenute a seguire, in

attesa di tempi troppo lunghi e sostenendo spesso oneri eccessivi, che inevitabilmente scoraggiano nuove iniziative economiche. Per far fronte a tali inconvenienti vengono predisposti strumenti e misure di semplificazione, al fine di garantire procedure più snelle e veloci e una notevole riduzione degli oneri burocratici per imprese e cittadini. In materia ambientale tali interventi sono diretti in particolar modo ad alleggerire il carico burocratico gravante sulle piccole e medie imprese, introducendo per esse una procedura autorizzatoria unica (AUA), e agendo anche sugli spazi di intervento riconosciuti a regioni ed enti locali nella gestione delle problematiche ambientali.

Ad oggi è sicuramente possibile affermare che, la grande sfida dell'economia consiste nel prevenire e ridurre quanto possibile l'inquinamento dovuto ad attività industriali, preoccupandosi di garantire una gestione accorta delle risorse naturali mediante l'impiego di innovazioni tecnologiche e modelli di produzione e consumo sostenibili, e dimostrandosi capace di trasformare le problematiche ambientali in opportunità economiche. Questo richiede però la necessaria

collaborazione di tutti i soggetti coinvolti, in quanto responsabili dell'ambiente in cui vivono e allo stesso tempo titolari della libertà di godere delle risorse che l'ambiente stesso offre.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA IN

MATERIA DI RIDUZIONE INTEGRATA

DELL'INQUINAMENTO

**1. La disciplina delle esternalità nella direttiva IPPC**  
***(Integrated Pollution Prevention and Control)***

Le politiche ambientali comunitarie si impongono come obiettivo primario il conseguimento di uno sviluppo sostenibile, ovvero, uno sviluppo che “soddisfi i bisogni dell’attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro”<sup>1</sup>. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede l’impiego di strumenti e di politiche specifiche, dirette a riconoscere la rilevanza che le considerazioni ambientali ricoprono in settori riguardanti economia, industria, energia, trasporti, ecc.

Con la direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento (IPPC – *Integrated Pollution Prevention and Control*), l’Unione

---

<sup>1</sup> Come dichiarato all’interno del rapporto Brundtland rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED) in cui, per la prima volta, viene introdotto il concetto di sviluppo sostenibile.

europea si è dotata di uno strumento di grande efficacia con il quale, nell'ambito del sistema produttivo, gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e di produzioni più pulite vengono perseguiti mediante la prevenzione integrata dei fenomeni di inquinamento<sup>2</sup>. Come specificato all'art.1, la finalità della direttiva è quella di introdurre “misure intese a evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni” di una serie di attività (di cui all'allegato I) “nell'aria, nell'acqua e nel terreno, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso”.

La direttiva prevede un regime unico autorizzatorio a cui sono soggette solo le industrie ad elevato potenziale inquinante, raggruppate in cinque categorie settoriali (attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti) ed una sesta categoria composta da una serie eterogenea di attività industriali. Tutti gli impianti nuovi ed esistenti sono sottoposti a procedure di autorizzazione e controllo, così come è previsto il rilascio di

---

<sup>2</sup> G. De Leo, M. L. Pastore, *Finalità e aspetti innovativi della Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*, in *L'Autorizzazione Ambientale Integrata (IPPC): aspetti normativi e tecnici*, convegno organizzato dal Gruppo Scientifico Studi e Ricerche (26 marzo 2003, Milano).

un'autorizzazione in caso di “modifica sostanziale riguardante la gestione dell'impianto”<sup>3</sup>.

L'art. 9 della direttiva prevede inoltre che l'autorizzazione includa valori limite di emissione (ELV – *Emission Limit Values*) fissati per le sostanze inquinanti (elencate nell'allegato III) “che possono essere emesse dall'impianto interessato in quantità significativa, in considerazione della loro natura, e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro”.

L'autorità competente, anche dopo il rilascio dell'autorizzazione, è tenuta a controllarne il rispetto e riesaminare e aggiornare periodicamente le condizioni di rilascio ogni qual volta se ne ravvisi la necessità. Mentre, tra gli obblighi gravanti sui gestori, particolare importanza assume l'obbligo di prendere le “opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando segnatamente le migliori tecniche disponibili”<sup>4</sup> (BAT\_ *Best Available Techniques*), che siano perciò idonee a rendere l'attività posta in essere dal gestore di nullo o scarso impatto ambientale, prendendo in considerazione anche i costi e

---

<sup>3</sup> Art. 12, direttiva 96/61/CE, che all'art.2 fornisce la definizione di modifica sostanziale: “una modifica dell'impianto che, secondo l'autorità competente, potrebbe avere effetti negativi e significativi per gli esseri umani o l'ambiente”.

<sup>4</sup> Art.3 lett. a), direttiva 96/61/CE.

i vantaggi del loro impiego, in modo che il gestore possa avervi accesso a condizioni ragionevoli.

Ed è proprio nell'ambito di queste valutazioni di costi e benefici ambientali ed economici, che assume rilievo il concetto di "esternalità". In economia una esternalità si manifesta quando l'attività economica di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione o paghi un prezzo pari al costo o al beneficio sopportato/ricevuto.

L'inquinamento genera un'esternalità negativa, un costo sociale in termini di danno all'ambiente e al benessere di altri soggetti, che non viene pagato da colui che svolge l'attività industriale, potendo perciò organizzare la sua produzione non tenendo conto di questi costi esterni. Sorge perciò la necessità di elaborare politiche e strumenti economici in grado di costringere le imprese ad internalizzare i costi sociali legati all'inquinamento, attraverso l'innovazione e l'attuazione di processi produttivi sostenibili. Ed è la necessità di promuovere l'innovazione che si pone alla base del concetto di BAT introdotto dalla direttiva IPPC. Le esternalità, infatti, possono costituire un utile elemento per il gestore al fine di valutare i



vantaggi che può comportare l'investimento in un nuovo impianto o in una diversa pianificazione della produzione, così come possono incidere nel rilascio dell'autorizzazione ambientale necessaria per l'esercizio dell'attività stessa.

Ovviamente, internalizzare un'esternalità comporta il trasferimento di un onere economico di cui qualcuno deve necessariamente farsi carico e sicuramente oggi, rispetto al passato, esiste la possibilità tecnica di evitare eccessivi danni all'ambiente, anche se ciò richiede di “far rientrare il controvalore dei danni ambientali nei costi delle imprese o dei consumatori in modo da adeguare i prezzi dei beni prodotti all'effettivo valore dei fattori di produzione utilizzati e, tra questi, anche la quota parte di ambiente di cui si è fatto uso”<sup>5</sup>.

Occorre, in altre parole, valutare se la spesa da sostenere per ridurre l'inquinamento, sia proporzionata al beneficio ambientale che ne potrebbe derivare e quindi decidere se valga la pena sopportare tale onere.

Tuttavia, non si tratta esclusivamente di una scelta discrezionale del gestore, in quanto la stessa Corte Costituzionale

---

<sup>5</sup> M. Mora, *L'ambiente nell'economia moderna*, Padova, libreriauniversitaria.it ed., 2012, p.27 ss.

chiamata più volte a pronunciarsi in materia, già nella sentenza n. 127 del 1990 (in riferimento alla disciplina in tema di inquinamento atmosferico) aveva stabilito che, nell'assoluto rispetto dell'art.32 Cost., il “condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana: salvo che non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate, nel qual caso del costo della migliore tecnologia disponibile si terrà conto soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi dell'adeguamento a livelli di emissione più rigorosi”.

Lo stesso viene ribadito anche successivamente, nella sentenza n. 250 del 2009 (in relazione alla necessità di un continuo aggiornamento nell'individuazione delle BAT) in cui la Corte afferma che l'esigenza di tutelare l'affidamento dell'impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall'autorizzazione, non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive, “ove la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile: un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell'impianto,

orientato verso tale direzione, è dunque connaturato alla particolare rilevanza costituzionale del bene giuridico che, diversamente, ne potrebbe venire offeso, nonché alla natura inevitabilmente, e spesso imprevedibilmente, mutevole del contesto ambientale di riferimento.”

In tal modo, quindi, il legislatore permette di verificare se i limiti di emissione raggiungibili con l'utilizzo delle BAT costituiscano la soglia di tutela del diritto fondamentale alla salute ovvero se possano formare oggetto di un bilanciamento tra il miglioramento del livello di tutela dell'ambiente e le esigenze economiche dei gestori.

Queste considerazioni, tuttavia, non devono indurci a credere che la riduzione dell'inquinamento rappresenti esclusivamente un costo per le imprese. Oltre alla consapevolezza che le risorse naturali non sono illimitate e perciò un loro utilizzo smoderato può con il tempo compromettere la produzione e il consumo di alcuni prodotti, a danno dell'economia generalmente intesa e della collettività, occorre avere una diversa visione della sostenibilità ambientale; non un limite allo sviluppo o semplicemente un costo per le imprese, ma un'opportunità, in quanto le imprese che operano con particolare

attenzione per l'ambiente possono conseguire una crescita e una maggiore competitività sul mercato.

Altro punto importante della direttiva IPPC è rappresentato dallo scambio di informazioni che deve intercorrere tra imprese, autorità competenti, Commissione e pubblico. Innanzitutto il gestore, conformemente a quanto previsto dall'art. 14, è tenuto a informare regolarmente l'autorità competente “dei risultati della sorveglianza dei rifiuti del proprio impianto e tempestivamente in caso di inconvenienti o incidenti che incidano in modo significativo sull'ambiente”. Obbligato ad una verifica costante dei propri impianti e ad un continuo controllo della propria attività, il gestore è quindi in grado di comprendere l'impatto che questa ha sull'ambiente, e allo stesso tempo è stimolato a ricercare nuove tecniche in grado di ridurre l'inquinamento e rispettare le condizioni e i presupposti richiesti ai fini dell'autorizzazione.

A loro volta gli Stati membri devono comunicare ogni tre anni alla Commissione i “dati rappresentativi sui valori limite disponibili secondo le categorie di attività elencate nell'allegato I e, se del caso, le migliori tecniche disponibili dalle quali essi

sono stati ricavati”<sup>6</sup>. In specie gli Stati membri ottengono tali dati dai controlli di verifica compiuti regolarmente sugli impianti e dalle informazioni trasmesse dai gestori. Sulla base di essi la Commissione è in grado di redigere un inventario delle principali emissioni e delle loro fonti. L’art. 16 della direttiva attribuisce inoltre il compito alla Commissione di organizzare “lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e le industrie interessate sulle migliori tecniche disponibili, sulle relative prescrizioni in materia di controllo e i relativi sviluppi”, con lo scopo di creare un sistema di collaborazione che coinvolga tutti i soggetti destinatari della direttiva. Infine, l’art. 15 riconosce l’accesso all’informazione e alla partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione.

Volendo trarre le somme, la direttiva IPPC può essere sicuramente considerata una tappa importante di un lungo percorso che conduca alla riduzione dell’inquinamento e all’internalizzazione delle esternalità negative che questo genera. Tuttavia, è ancora lunga la strada da percorrere e diventa anche più tortuosa senza una presa di coscienza generale della collettività sull’importanza di tutelare l’ambiente. Inoltre, occorre

---

<sup>6</sup> Art. 16, punto 1, Direttiva 96/61/CE.

anche tener conto della notevole influenza esercitata dalla situazione economica in cui versa una società in una determinata fase.

La macroeconomia ha peraltro dimostrato come all'aumentare dei redditi crescano i consumi, ed è chiaro che tale caratteristica resti valida anche valutandola in campo ambientale, registrando così un forte impatto negativo sull'ambiente in condizioni precarie, poiché si mira ad ottenere un crescente prodotto da destinare rapidamente a consumo e soddisfare i bisogni primari, indipendentemente da come e dove si prendono le risorse. Invece, in presenza di migliori condizioni economiche e redditi più elevati, cresce l'esigenza di appagare ulteriori bisogni residui e disporre anche di un ambiente favorevole in quanto sinonimo di qualità della vita, in modo da raggiungere un benessere maggiore. Mettendo a confronto queste due situazioni è possibile notare come tra la scelta di consumare di più o tutelare l'ambiente, la seconda prevalga sulla prima, e la tutela delle risorse naturali ambientali assuma un'importanza di gran lunga maggiore di ulteriori arricchimenti consumistici. Tuttavia, la situazione mondiale del PIL pro capite dimostra che grandi masse di popolazione vivono, ancora, con un livello di reddito

molto basso e precario, e probabilmente si dovrà assistere ancora a gravi disastri ambientali per lunghi periodi, a meno che possano essere individuate tecnologie diverse e meno costose di quelle attuali<sup>7</sup>.

## **2. Le direttive Seveso**

Gli insediamenti industriali che trattano sostanze pericolose possono costituire un rischio per l'ambiente e la popolazione, in quanto ritenuti potenziale causa di incidenti rilevanti, contribuendo a causare incendi, contaminazione dei suoli e delle acque o nubi tossiche. A livello europeo negli ultimi decenni si è sviluppata una crescente attenzione in materia di prevenzione del rischio industriale soprattutto a seguito di gravi incidenti, e in particolare, l'incidente avvenuto il 10 luglio 1976 nello stabilimento chimico ICMESA di Meda. La fabbrica produceva triclorofenolo, che sopra i 156 gradi si trasforma in 2,3,7,8-tetracloro-dibenzodiossina (Tcdd, una varietà di diossina particolarmente tossica) e quel giorno, a causa dell'esplosione della valvola di sicurezza di un reattore la temperatura era salita

---

<sup>7</sup> M. Mora, *L'ambiente nell'economia moderna*, cit. , p. 51-54

fino a 500 gradi<sup>8</sup>. La fuoriuscita della nube tossica determinò la contaminazione di alcuni comuni della Brianza, in particolare Seveso.

L'incidente spinse gli Stati membri dell'Unione europea ad adottare una politica comune in materia di rischio industriale, inizialmente con l'approvazione della direttiva 82/501/CEE (c.d. "direttiva Seveso") seguita dalla direttiva 96/82 CEE ("Seveso II"), successivamente modificata dalla direttiva 2003/105/CE, e da ultimo la direttiva 2012/18/UE ("Seveso III"), entrata in vigore il 13 agosto dello stesso anno, la quale dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 1° giugno 2015.

Obiettivo della normativa è quello di imporre agli Stati membri di identificare i propri siti a rischio. In generale, la principale differenza tra la prima direttiva Seveso e la direttiva Seveso II riguarda il diverso campo di applicazione, non più individuato in "determinate attività industriali"<sup>9</sup>, bensì in "determinate sostanze pericolose"<sup>10</sup> ovunque impiegate in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I della

---

<sup>8</sup> *Epicentro, Il portale dell'epidemiologia per la sanità pubblica*, a cura del Centro Nazionale di Epidemiologia, Sorveglianza e Promozione della Salute.

<sup>9</sup> Art. 1, direttiva 82/501/CEE *sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività Industriali*.

<sup>10</sup> Art. 2, direttiva 96/82/CE *sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*.



stessa direttiva. Inoltre, vengono introdotte nuove disposizioni in materia di sistemi di gestione della sicurezza, piani di emergenza e controllo dell'urbanizzazione ed un rafforzamento delle disposizioni relative alle ispezioni eseguite dagli Stati.

A seguito di recenti incidenti industriali, come l'incidente di materiale pirotecnico avvenuto a Enschede nei Paesi Bassi nel maggio 2000, il versamento di cianuro che ha causato l'inquinamento del Danubio dopo l'incidente di Baia Mare in Romania del gennaio 2000, l'esplosione in uno stabilimento di fertilizzanti avvenuta a Tolosa nel settembre 2001, e alla luce degli studi sulle sostanze cancerogene e pericolose per l'ambiente effettuati dalla Commissione su richiesta del Consiglio, si è avvertita l'esigenza di attuare delle modifiche alla Seveso II, introdotte poi con la direttiva 2003/105/CE, che amplia ulteriormente il campo di applicazione della normativa comunitaria in materia di rischio industriale, introducendo nuovi limiti per le aziende minerarie, per le aziende che detengono nitrato di ammonio e materiale pirotecnico.

Particolare attenzione è data all'assetto del territorio, stabilendo che gli Stati membri debbano provvedere affinché la politica e le procedure adottate in materia, tengano conto della

necessità di mantenere le opportune distanze tra gli stabilimenti di cui la presente direttiva e le zone maggiormente frequentate dal pubblico, inoltre, un certo rilievo è riconosciuto all'informazione sulle misure di sicurezza e sulle norme di comportamento da adottare in caso di incidente, che devono essere fornite d'ufficio ad ogni persona e a ogni struttura frequentata dal pubblico, che possono essere colpite da un incidente rilevante verificatosi in uno degli stabilimenti indicati dalla direttiva<sup>11</sup>. In questo modo è garantito un coinvolgimento attivo di tutti i soggetti interessati.

Mentre, la nuova direttiva 2012/18/UE nasce dall'esigenza di adeguare la classificazione delle sostanze e miscele pericolose, oggetto del Regolamento CLP (classificazione, etichettatura e imballaggio), diretto a garantire che i rischi presentati dalle sostanze chimiche siano chiaramente comunicati ai lavoratori e ai consumatori nell'Unione europea attraverso la classificazione e l'etichettatura delle sostanze chimiche<sup>12</sup>. La nuova direttiva introduce importanti modifiche alla disciplina precedente, adeguando il campo di applicazione alle modifiche del sistema

---

<sup>11</sup> A. Cutrera, G. Pastorelli, B. Pozzo, *Seveso trent'anni dopo: la gestione del rischio industriale, Volume 3 di Diritto ed economia dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 143.

<sup>12</sup> ECHA – EUROPEAN CHEMICALS AGENCY.

comunitario di classificazione delle sostanze, rafforzando le disposizioni relative all'accesso del pubblico alle informazioni sulla sicurezza e alla partecipazione ai processi decisionali, prevedendo l'introduzione di norme più rigorose in materia di ispezioni degli impianti per garantire l'attuazione effettiva e il rispetto delle regole di sicurezza. Inoltre, viene incrementato il ruolo delle autorità competenti e al fine di individuare i gruppi domino di stabilimenti, l'art. 9 stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché l'autorità competente, in base alle informazioni ricevute dal gestore o tramite ispezioni, “individuino gli stabilimenti o i gruppi di stabilimenti di soglia inferiore e di soglia superiore per i quali il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante possono essere maggiori a causa della posizione geografica e della vicinanza degli stabilimenti e dell'inventario di sostanze pericolose in essi presenti”, stabilendo che i gestori di stabilimenti domino “scambino le informazioni necessarie per consentire a tali stabilimenti di prendere in considerazione la natura e l'entità del pericolo globale di incidenti rilevanti nell'elaborare la MAPP<sup>13</sup>, i

---

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art.8, consiste in un documento che definisce la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti adottata dal gestore.

sistemi di gestione della sicurezza, i rapporti di sicurezza e i piani d'emergenza interni, a seconda dei casi” e “collaborino nell'informare il pubblico e i siti adiacenti che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva e nel fornire informazioni all'autorità responsabile della preparazione dei piani di emergenza esterni.” All'art. 12 vengono precisate le scadenze e gli obblighi per la predisposizione dei PEI (piani di emergenza interni) e PEE (piani di emergenza esterni), limitati agli stabilimenti di soglia superiore. Per la redazione del PEE da parte delle autorità designate, viene introdotta una scadenza di due anni dal ricevimento delle informazioni necessarie da parte del gestore. Infine, viene assicurata la compatibilità con la direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Tuttavia, nonostante gli sviluppi e gli obiettivi raggiunti a livello europeo al fine di mitigare il rischio industriale, oggi sono oltre 1.100 in Italia gli impianti industriali ritenuti potenziale causa di incidenti rilevanti in base alle direttive Seveso e ai decreti legislativi che le recepiscono, come si evince dal dossier “Ecosistema rischio industrie”, sui comuni che ospitano insediamenti suscettibili di incidenti rilevanti, presentato a Roma dal direttore di Legambiente, dal capo della Protezione

Civile e dal responsabile dell'area protezione civile per l'associazione ambientalista. Dal dossier emerge che circa duecento amministrazioni comunali confermano di aver recepito i dati essenziali sullo stabilimento al fine di una corretta pianificazione urbanistica del territorio, ma solo un centinaio hanno realizzato campagne informative sui comportamenti da adottare in caso di emergenza<sup>14</sup>. Questo dato mette in luce come non vi sia ancora la piena consapevolezza, tra coloro che operano nel settore industriale, del rischio connesso all'utilizzo di sostanze pericolose e dell'importanza di una corretta informazione sulle misure da adottare per prevenire o affrontare eventuali incidenti rilevanti.

Occorre infine ricordare che, in materia di prevenzione del rischio industriale, un ruolo centrale è svolto anche dalle BAT (*Best Available Techniques* - migliori tecniche disponibili). Infatti, anche se la direttiva IPPC (direttiva 96/61/CE) non contempla nello specifico, ai fini dell'autorizzazione integrata, le attività soggette alla normativa Seveso, è indubbio che l'applicazione delle migliori tecniche disponibili, operativamente

---

<sup>14</sup> *IL DOSSIER-IN ITALIA 1.100 IMPIANTI INDUSTRIALI PERICOLOSI*, in *e-gazette.it*, febbraio 2013.

utili per la riduzione e prevenzione dell'inquinamento, contribuisca anche alla diminuzione della pericolosità delle ARIR (Aziende a Rischio di Incidente Rilevante)<sup>15</sup>.

Avendo, quindi, a disposizione degli utili strumenti per prevenire il rischio industriale, le aziende dovranno mettere a confronto il costo dell'adozione di una determinata tecnica con il costo dei danni che verrebbero causati da un incidente industriale (danni da considerare non solo sotto il profilo ambientale ma anche economico), potendo così decidere di destinare parte delle proprie risorse economiche all'adozione di tecniche in grado di prevenire o quanto meno ridurre il rischio industriale.

Particolarmente utili, a tal fine, potrebbero risultare i finanziamenti ambientali che, in virtù del nuovo Regolamento EMAS (*Eco Management and Audit Scheme*)<sup>16</sup> sempre più istituti bancari dovranno promuovere a favore delle aziende, facilitando l'accesso al credito e istituendo finanziamenti specifici per le organizzazioni pubbliche e private che vogliono dotarsi di strumenti di gestione rivolti alla riduzione del rischio ambientale.

---

<sup>15</sup> A. Cutrera, G. Pastorelli, B. Pozzo, *Seveso trent'anni dopo: la gestione del rischio industriale*, Volume 3 cit. , p. 353-354.

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 1221/2009 *sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit*.

Molti sono gli istituti bancari che propongono finanziamenti ambientali ai propri clienti, come ad esempio, MPS Banca Verde che ha ottenuto la registrazione EMAS e ha sviluppato un pacchetto di finanziamenti di lungo periodo in grado di coprire il 100% dei costi, la Banca di credito Cooperativo Trevigiano, anch'essa ha ottenuto la registrazione EMAS e ha cominciato a proporre finanziamenti e investimenti ambientali, interessante è anche la valutazione preliminare del rischio ambientale, che viene effettuata dall'istituto di credito Intesa San Paolo, per la valutazione del merito creditizio all'azienda che richiede il finanziamento<sup>17</sup>.

L'EMAS rientra tra gli strumenti volontari predisposti dalla Comunità Europea e attivati nell'ambito del V Programma d'azione a favore dell'ambiente. Come specificato all'art.1 del Regolamento (CE) n. 1221/2009<sup>18</sup> esso consiste in un sistema comunitario di ecogestione e audit al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni aventi sede nel territorio della Comunità o al di fuori di esso, inteso a promuovere il

---

<sup>17</sup> A. Bordin, *Aspetti finanziari per la gestione dell'ambiente*, in *Manuale Ambientale*, Milano, IPSOA, 2012, p. 271-272.

<sup>18</sup> Il primo Regolamento comunitario EMAS I (Regolamento CEE n. 1836/1993) è stato abrogato con l'emanazione del successivo Regolamento EMAS II (Regolamento CE n. 761/2001), attualmente non più in vigore dopo l'emanazione del nuovo regolamento EMAS III (Regolamento CE 1221/2009).

miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni stesse.

Le organizzazioni che intendono registrarsi per la prima volta sono tenute a svolgere un'approfondita analisi di tutti gli aspetti ambientali dell'organizzazione stessa (secondo le indicazioni contenute nell'allegato I e nell'allegato II dello stesso Regolamento), sulla base della quale poter sviluppare e applicare un sistema di gestione ambientale (riguardante tutti i requisiti dell'allegato II), ed effettuare un audit interno (secondo le indicazioni contenute nell'allegato II e all'allegato III) e infine, predisporre una dichiarazione ambientale (in conformità dell'allegato IV). L'intera procedura è sottoposta a verifica da un verificatore ambientale accreditato o abilitato e la dichiarazione ambientale è convalidata dallo stesso verificatore. Solo le organizzazioni che soddisfano i requisiti richiesti possono presentare, tramite l'organismo competente, la domanda di registrazione, completa della documentazione indicata nel Regolamento.

Il sistema di gestione ambientale richiesto dallo standard EMAS è caratterizzato dall'obbligo di mantenere un dialogo aperto con il pubblico, attraverso la pubblicazione e il costante



aggiornamento della dichiarazione ambientale, in cui vengono riportati i dati e le informazioni sulle prestazioni e gli impatti ambientali dell'organizzazione. A tal fine, alle organizzazioni registrate è imposto il rinnovo della registrazione, da eseguire almeno ogni tre anni, e negli anni successivi la predisposizione di una dichiarazione ambientale aggiornata.

A favore delle organizzazioni di piccole dimensioni, il nuovo Regolamento EMAS introduce specifiche deroghe, consentendo un prolungamento dei termini di rinnovo e aggiornamento, purché il verificatore ambientale confermi la mancanza di rischi ambientali significativi e l'assenza di modifiche sostanziali in programma. Inoltre, all'art. 36 del Regolamento, è imposto agli Stati membri l'adozione di specifiche misure dirette ad incentivare la partecipazione delle organizzazioni di piccole dimensioni, anche attraverso l'accesso agevolato a informazioni e finanziamenti specificamente definiti per le loro esigenze, l'applicazione di diritti di registrazione ragionevoli e la promozione di misure di assistenza tecnica.

La registrazione EMAS oltre a determinare un miglioramento dell'immagine aziendale, attribuisce notevoli vantaggi all'organizzazione, in quanto consente di ottenere tutta

una serie di garanzie legali-burocratico-amministrative (possibile priorità per bandi e appalti pubblici; maggior competitività e versatilità sul mercato e di risposta alla domanda, ecc.), permette una semplificazione dei controlli, rappresenta anche un mezzo per evitare sanzioni amministrative e penali a causa di non conformità ambientali, e nel contempo consente di ottenere cospicui vantaggi economici.

Come affermato nella premessa del Regolamento 1221/1990, l'applicazione dei sistemi di gestione ambientale ha dimostrato la loro efficacia nel promuovere il miglioramento delle prestazioni ambientali delle organizzazioni, tuttavia, è necessario “aumentare il numero delle organizzazioni partecipanti al sistema onde ottenere un migliore impatto globale dei miglioramenti ambientali.”

Pertanto, allo stato attuale, il gestore ha a disposizione numerosi strumenti ed è perfettamente in grado di valutare fino a che punto vale la pena intraprendere un percorso di studio, analisi e progettazione di un sistema di gestione ambientale, e decidere di esercitare un'attività produttiva di nullo o scarso impatto ambientale, che se da un lato costituisce un costo, dall'altro rappresenta un investimento dai notevoli effetti.

### **3. La limitazione delle emissioni nell'atmosfera e il Registro Europeo delle emissioni inquinanti**

Il controllo delle emissioni in atmosfera rappresenta un utile strumento nella lotta contro l'inquinamento atmosferico, in quanto consente di valutare l'efficacia delle azioni poste in essere nei processi produttivi e delle tecnologie di produzione e di abbattimento degli effluenti gassosi, miranti alla riduzione delle pressioni nell'aria. A tal fine, in ambito europeo, sono state poste in essere una serie di normative specifiche, dirette a limitare e controllare le emissioni in atmosfera di alcune sostanze inquinanti. In particolare, la direttiva 2001/80/CE concerne la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, ed è stata adottata allo scopo di aggiornare al progresso tecnico la precedente direttiva 88/609/CEE per consentire una lotta più efficace ai fenomeni di acidificazione ed eutrofizzazione dovuti alle emissioni di ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) e di anidride solforosa (SO<sub>2</sub>), nonché per ridurre i rischi per la salute legati in particolare

all'emissione di particolato e alla formazione di ozono troposferico di cui gli ossidi di azoto sono precursori.

Ai sensi dell'art. 1, la direttiva “si applica agli impianti di combustione aventi potenza termica nominale pari o superiore a 50 MW, indipendentemente dal tipo di combustibile utilizzato (solido, liquido, gassoso)” e come specificato all'art. 2, riguarda soltanto “gli impianti di combustione destinati alla produzione di energia, eccettuati quelli che utilizzano i prodotti di combustione in procedimenti di fabbricazione”.

La direttiva imponeva agli Stati membri, entro il 1° luglio 1990, di predisporre adeguati programmi diretti a ridurre le emissioni annue complessive provenienti dagli impianti esistenti, e nell'ambito dell'attuazione dei programmi, a determinare le emissioni annue complessive in conformità di quanto stabilito all'allegato VIII della stessa direttiva. Entro il 31 dicembre dello stesso anno gli Stati membri avrebbero dovuto informare la Commissione in merito a tali programmi, ed entro l'anno successivo, trasmettere alla stessa Commissione una relazione sui risultati dell'attuazione dei programmi. Inoltre, all'art. 4 la direttiva stabiliva che gli Stati membri avrebbero dovuto realizzare, entro il 1° gennaio 2008, una riduzione significativa

dei valori limite delle emissioni, adottando gli opportuni provvedimenti affinché qualsiasi autorizzazione di conduzione di impianti esistenti potesse essere conforme ai requisiti fissati per i nuovi impianti e assicurando che gli impianti esistenti fossero oggetto del piano di riduzione nazionale delle emissioni. La direttiva consente anche agli Stati membri la possibilità di stabilire valori limite di emissione e termini per l'applicazione più rigorosi di quelli indicati dalla direttiva stessa, nonché, di includere altri inquinanti e imporre condizioni supplementari o adeguamenti degli impianti al progresso tecnico.

A partire dall'anno 2004 e per ogni anno successivo, gli Stati membri devono elaborare un inventario che comprenda oltre ai dati di emissione di SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> anche quelli delle polveri prodotte dagli impianti di combustione con potenza termica nominale pari o superiore a 50 MW. Un sommario dei risultati di questo inventario deve essere comunicato alla Commissione ogni tre anni, entro dodici mesi dalla fine del triennio considerato.

Per quanto riguarda l'Italia, sulla base delle relazioni trasmesse dal Ministero dell'ambiente alla Commissione europea, si registra una generale riduzione delle emissioni di ossidi di zolfo da parte dei grandi impianti. In particolare,

tenendo conto dell'elaborazione dei dati delle emissioni in atmosfera (comunicati all'APAT dai gestori degli impianti in base al D.lgs. 152/2006 che recepisce la direttiva 2001/80/CE) relativamente al triennio 2004-2006, è possibile notare come le emissioni complessive di zolfo siano diminuite di circa il 20% tra il 2004 e il 2005, nonostante vi sia stato un aumento notevole del numero di impianti, e diminuiscano ulteriormente di circa il 3% nell'anno successivo. Tale andamento è riscontrabile anche per gli ossidi di azoto, ma molto meno pronunciato, in quanto all'aumento del numero di impianti tra il 2004 e il 2005 corrisponde un aumento delle emissioni del 22% circa, ma tra il 2005 e il 2006 le emissioni diminuiscono del 5% circa. Le emissioni di polveri rilevate tra il 2005 e il 2006, appaiono stabili<sup>19</sup>.

Pertanto, è possibile auspicare una sempre maggior riduzione delle emissioni, da realizzare attraverso il rinnovo dei vecchi impianti o riqualificazione di quelli esistenti.

In materia di emissioni inquinanti, un cenno merita anche il registro europeo EPER (*European Pollutant Emission*

---

<sup>19</sup> F. Lena M. Contaldi, *Elaborazione dei dati sulle emissioni dei grandi impianti di combustione, come previsto dal d.lgs. 152/2006, parte v, titolo i, art.279*, 2007, APAT – Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici.

*Register*), il primo registro integrato europeo delle emissioni inquinanti, nato nell'ambito della direttiva 96/61/CE, ma in base alla decisione 2000/479/EC e al *Guidance Document for EPER implementation*, divenuto operativo nel 2003. Tale registro conteneva informazioni relative a 56 attività produttive, 50 inquinanti e valori soglia di emissione specifici per inquinante e comparto ambientale. Il registro EPER, tuttavia, presentava dei limiti connessi alla fase di avvio del processo per la sua realizzazione, in particolare, dovuti al fatto che nelle informazioni trasmesse dai vari paesi, non sempre sono stati rispettati i criteri di *reporting*, sia per quanto riguarda la completezza che l'omogeneità delle informazioni quantitative comunicate. Successivamente, la Commissione europea e l'Agenzia europea dell'ambiente inaugurano un nuovo registro integrato delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (E-PRTR), che va a sostituire il registro EPER. Il nuovo registro nasce nell'ambito della convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (c.d. "convenzione di Århus").

Nel 2003 le parti della convenzione di Århus adottano il protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (PRTR), entrato in vigore l'8 ottobre 2009, sottoscritto dalla Comunità europea, che ha emanato il regolamento (CE) n. 166/2006 per la sua attuazione, definendo i livelli minimi di attività e di inquinamento oltre i quali i complessi industriali devono fornire informazioni. A partire dal 2010 i dati contenuti nel registro saranno aggiornati ogni anno in aprile, e oltre ai dati dei 27 Stati membri dell'Unione europea, vi figurano quelli dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia.

Il registro contiene informazioni sulle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua e nel suolo rilasciate da complessi industriali in tutta Europa, e i dati annuali relativi a 91 sostanze e ad oltre 24.000 complessi operanti in 65 attività economiche.

Tra le novità introdotte con il nuovo registro, oltre all'ampliamento della lista delle attività e degli inquinanti, la scadenza annuale del *reporting* e l'inclusione facoltativa delle emissioni da sorgenti diffuse, particolare importanza assume l'introduzione del concetto di "*off-site transfer*" relativo alle informazioni sui rifiuti solidi prodotti dagli stabilimenti, distinti



in base alla destinazione ad operazioni di smaltimento o di recupero, nonché le informazioni sulla quantità di reflui liquidi avviati a processi di depurazione esterni allo stabilimento. Questo complesso di informazioni rende perciò possibile un'analisi approfondita, che consente di effettuare comparazioni o tracciare una evoluzione nel tempo, sia a livello di singola unità locale, che a livello di settore produttivo o porzione di territorio.

Pertanto, in un contesto retto esclusivamente dai tradizionali strumenti di regolamentazione ambientale, in cui le informazioni fornite dai soggetti controllati sono limitate solo a dimostrarne il rispetto, l'approccio tracciato con il PRTR favorisce non solo una maggiore ottemperanza degli standard tradizionali, ma anche la ricerca e l'adozione di obiettivi di qualità più rispettosi dell'ambiente in un'ottica di miglioramento delle prestazioni complessive delle unità produttive<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A.M. Caricchia, M.C. Cirillo, A. Gagna, *I REGISTRI DELLE EMISSIONI INQUINANTI INES ED EPER VERSO IL PRTR*, documento tecnico pubblicato sul sito dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

#### **4. La direttiva *Emission Trading* istitutiva di un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità**

La riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra riveste un'importanza cruciale tra gli scopi perseguiti dalla Comunità, non solo al fine di rallentare l'esaurimento delle risorse e il riscaldamento globale, evitando così una futura crisi ambientale, ma anche al fine di cogliere una grande opportunità commerciale, industriale e di sviluppo per il prossimo futuro. Il principale strumento comunitario adottato per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, è costituito da un sistema per lo scambio di quote di emissioni denominato *Emission Trading System* (ETS), volto a ridurre le emissioni “secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica”<sup>21</sup>. La rilevanza strategica di tale sistema, istituito con la direttiva 2003/87/CE, si evince anche dalle considerazioni della Commissione contenute nel Libro Verde del marzo 2000, in cui viene considerato “un elemento

---

<sup>21</sup> Art. 1, direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

importante della strategia comunitaria per l'attuazione del Protocollo di Kyoto<sup>22</sup>.

Infatti, il Protocollo di Kyoto, al fine della riduzione delle emissioni in atmosfera, prevede il ricorso a meccanismi di mercato (c.d. “meccanismi flessibili”) tra i quali rientra anche lo scambio dei diritti di emissione. Attraverso la creazione di un mercato regolamentato delle emissioni è quindi possibile attribuire un prezzo alle stesse, ottenendo così uno stimolo alla loro riduzione, e nel contempo consentendo alla Comunità europea di tener fede agli impegni assunti nel quadro del Protocollo di Kyoto.

Il sistema di *Emission Trading* è un sistema di *cap and trade* consistente nella fissazione di un limite massimo (*cap*) alle emissioni realizzate dagli impianti industriali che producono gas a effetto serra, attraverso l'allocazione di un determinato ammontare di quote (*European Unit Allowance – EUA*) di emissioni a ciascun impianto, che a loro volta attribuiscono il diritto a immettere una tonnellata di biossido di carbonio in un determinato periodo di riferimento. Le quote sono assegnate a

---

<sup>22</sup> Libro Verde “sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea”, COM (00) 87, cap. 2, p. 9.

ciascun impianto interessato sulla base di Piani nazionali di assegnazione (PNA), soggetti ad approvazione dalla Commissione Europea. Alla fine di ogni anno i gestori degli impianti devono restituire un numero di quote equivalente alle emissioni realmente prodotte. Qualora siano state realizzate emissioni inferiori alla quote precedentemente assegnate, le quote eccedenti potranno essere vendute sul mercato o accantonate, mentre il deficit potrà essere coperto attraverso l'acquisto delle quote<sup>23</sup>.

La direttiva ETS si applica alle emissioni provenienti dalle attività indicate nell'allegato I (combustione energetica, produzione e lavorazione dei metalli ferrosi, lavorazione di prodotti minerali, produzione di pasta per carta, di carta e cartoni)<sup>24</sup> e ai gas effetto serra elencati nell'allegato II della stessa direttiva (biossido di carbonio, metano, protossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi, esafluoro di zolfo).

Per gli impianti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva in esame, a decorrere dal 1° gennaio 2005, è stato

---

<sup>23</sup> M. Montrucchio, *Inquinamento atmosferico*, in G. L. Rota (a cura di), *Ambiente*, Torino, UTET Scienze Tecniche, 2011, p. 714 ss.

<sup>24</sup> La direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE, ne ha esteso il campo di applicazione includendo nell'allegato I: impianti di produzione di alluminio, acido nitrico, ammoniaca, prodotti chimici organici, idrogeno, carbonato e bicarbonato di sodio, impianti che si occupano della cattura, trasporto e stoccaggio di biossido di carbonio, e il trasporto aereo.

introdotto l'obbligo di munirsi di un'apposita autorizzazione rilasciata dall'autorità competente, a condizione che il gestore sia in grado di controllare e comunicare le emissioni.

Inoltre, la direttiva impone a ciascun Stato membro di elaborare il piano nazionale che determina le quote di emissioni che intende assegnare per il periodo di riferimento, e ad istituire e conservare un registro per assicurare la contabilizzazione delle quote di emissioni rilasciate, possedute, cedute e cancellate. La Commissione, a sua volta, adotta un regolamento per l'istituzione di un sistema standardizzato di registri sotto forma di banche dati elettroniche, al fine di controllare il rilascio, il possesso, il trasferimento e la cancellazione delle quote. Ai sensi dell'art. 16 della direttiva, il gestore che entro il 30 aprile di ogni anno non restituisce un numero di quote sufficiente a coprire le emissioni rilasciate durante l'anno precedente, è obbligato a pagare un'ammenda che, durante il triennio 2005-2007 è pari a 40,00 euro di biossido di carbonio equivalente, e sale a 100,00 euro per i periodi successivi. Il pagamento dell'ammenda non dispensa il gestore dall'obbligo di restituire le quote corrispondenti alle emissioni in eccesso.

Nella prima fase dell'EU-ETS, considerata come fase preliminare relativa al triennio 2005-2007, il sistema di assegnazione si è basato sull'allocazione gratuita delle quote e i Paesi membri hanno allocato circa 2,2 miliardi di tonnellate di biossido di carbonio l'anno.

Nella seconda fase, relativa al quinquennio 2008-2012, è stata registrata una diminuzione delle emissioni a livello comunitario. Nel 2009 le emissioni sono diminuite del 7,1% rispetto al 2008, e sono mutate del 2,3 nel 2010 rispetto al 2009, più precisamente, le emissioni dell'UE-15 sono inferiori del 10,7% e quelle dell'UE-27 sono inferiori del 15,5% rispetto al livello del 1990<sup>25</sup>.

Firmando il Protocollo di Kyoto, la Comunità si è impegnata a ridurre, nel periodo 2008-2012, le emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990, e sulla base dei dati sopra esposti, è possibile affermare che gli obiettivi prefissati sono stati sostanzialmente raggiunti. Tuttavia ciò appare dovuto prevalentemente alla recessione economica che ha investito l'Europa negli ultimi anni. Difatti, la produzione si è contratta

---

<sup>25</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Progressi nella realizzazione degli obiettivi di Kyoto*, COM (2011) 624.

enormemente e i consumi energetici dell'industria da quota 156mila GWh nel 2007 sono precipitati a 130mila nel 2012, così il numero di quote assegnate ha superato il totale delle emissioni realmente prodotte dagli impianti soggetti alla direttiva ETS, generando un notevole surplus di quote il cui prezzo ha raggiunto valori molto bassi, tali da compromettere la stessa funzionalità dell'intero meccanismo<sup>26</sup>. La riduzione delle emissioni, quindi, non può essere considerata una buona notizia, poiché dipende da una grave crisi industriale a causa della quale le aziende non sono in grado di investire in prodotti tecnologici al fine di rendere più efficienti i propri processi produttivi.

Nel 2013 ha avuto inizio la terza fase dell'EU-ETS, nell'ambito della quale la Comunità si è posta l'obiettivo di far risalire il prezzo delle quote di emissione, nonché, ottenere entro il 2020 una riduzione del 21% rispetto alle emissioni del 2005. Con riguardo al primo obiettivo, oltre alle modifiche apportate al sistema con l'introduzione del meccanismo dell'asta e con la riduzione del tetto globale, un notevole passo avanti è stato compiuto con l'approvazione da parte del Parlamento europeo dell'emendamento alla direttiva ETS che rinvia di un anno (a

---

<sup>26</sup> E. Segre, *Il fallimento del mercato delle emissioni*, in *Il manifesto*, 2014.

decorrere dal momento in cui le quote verranno ritirate dal mercato) le aste per 900 milioni di quote di emissione (c.d. “*backloading*”). Tuttavia, si tratta pur sempre di una soluzione che non riduce la quantità complessiva delle quote ma ne ritarda solo la messa sul mercato, e potrebbe perciò rivelarsi esclusivamente un beneficio a breve termine, facendo perdere inoltre la fiducia agli investitori. Per tale ragione è stato disposto che i proventi siano destinati al finanziamento di tecnologie innovative *low-carbon* a beneficio delle industrie energivore, e che le aste si svolgano in modalità tali da evitare la fuga dall'UE di tali aziende.

Perciò, dal 2013 l’assegnazione delle quote agli impianti avviene a titolo oneroso attraverso piattaforme d’asta gestite da mercati regolamentati ai sensi del Regolamento Aste 1031/2010 e successive modificazioni<sup>27</sup>. Attualmente sono tre le piattaforme operative nel sistema: la Piattaforma d’Asta Comune transitoria (EEX t-CAP) e la Piattaforma definitiva tedesca (EEX DE), entrambe gestite da EEX - *European Energy Exchange* AG, e la

---

<sup>27</sup> Il Regolamento Aste è stato di recente modificato dal Regolamento (UE) n.176/2014 della Commissione del 25 febbraio 2014 recante modifica del regolamento (UE) n.1031/2010 al fine di determinare, in particolare, i volumi delle quote di emissioni dei gas a effetto serra da mettere all’asta nel periodo 2013-2020.



Piattaforma definitiva del Regno Unito (ICE UK) gestita da ICE *Future Europe*. Le piattaforme d'asta possono essere utilizzate da tutti gli operatori dell'EU ETS, a prescindere dalla loro nazionalità, e tutte le piattaforme hanno scelto di collocare le quote attraverso contratti spot con consegna a due giorni (*two-day spot*). In base a quanto disposto dall'art. 18 del Regolamento Aste, sono legittimati a presentare domanda di partecipazione all'asta anche i soggetti che non rientrano direttamente nel campo di applicazione della Direttiva, ed in particolare: i gestori di impianti od operatori aerei titolari di un conto di deposito che presentano offerte per conto proprio, nonché alle eventuali imprese madre, imprese figlie o affiliate che fanno parte dello stesso gruppo di società a cui appartiene il gestore o l'operatore; le imprese d'investimento autorizzate ai sensi della direttiva 2004/39/CE che presentano un'offerta per conto proprio o per conto dei loro clienti; gli enti creditizi autorizzati ai sensi della direttiva 2006/48/CE che presentano un'offerta per conto proprio o per conto dei loro clienti; raggruppamenti di soggetti legittimati che agiscono in qualità di rappresentanti dei loro membri, ed organismi pubblici o enti di proprietà pubblica che controllano tali soggetti. Le imprese d'investimento, gli enti creditizi, i trader

di energia e commodity, possono accedere alle aste per conto proprio o di terzi, salvo l'ottenimento di una specifica autorizzazione rilasciata dalle proprie autorità nazionali di riferimento.

All'art. 24 è poi disposto che tutti i procedimenti siano vigilati da un sorvegliante d'asta, designato dagli Stati membri con una procedura d'appalto congiunta svolta dalla Commissione e dagli Stati membri, ai sensi di un Joint Procurement Agreement sottoscritto dai paesi dell'Unione e dalla Commissione europea nel 2011.

L'Italia ha aderito all'iniziativa congiunta di Stati membri e Commissione europea per l'istituzione della piattaforma d'asta comune europea, quindi, attualmente opera sulla piattaforma t-CAP gestita da EEX, e il Gestore dei Servizi Energetici GSE S.p.A. è stato scelto come Responsabile del Collocamento delle quote italiane. L'Italia ha partecipato a tutte le aste tenutesi sulla t-CAP nel II trimestre 2014, durante il quale sono state collocate oltre 13 milioni di EUA italiane valevoli per il periodo 2013-2020 (13.020.000). I ricavi sono stati pari a oltre 68 milioni di euro (68.373.600 euro), 11,9% del totale ricavato dagli Stati

membri su tutte le piattaforme nel trimestre, e complessivamente, da novembre 2012 al 30 giugno 2014, il GSE ha collocato 135.498.000 EUA, con un ricavo totale di 668.527.070 euro<sup>28</sup>.

Nonostante gli esiti negativi che il sistema ETS ha realizzato nelle sue prime fasi, l'UE è ancora intenzionata a mantenerlo come pilastro centrale delle politiche comunitarie sul clima, resta quindi da accertare come verranno internalizzate le esternalità negative relative ai gas effetto serra in questa terza fase, e soprattutto se vi sarà un innalzamento del prezzo del carbonio, tale da incentivare investimenti in settori a basse emissioni o maggior produzione di energia da fonti rinnovabili. Si tratta sicuramente di un grande impegno economico che può essere portato a termine solo sfruttando al meglio le opportunità industriali che la sfida ambientale offre.

---

<sup>28</sup> Dati elaborati dal GSE e pubblicati nel *Rapporto sull'andamento delle aste di quote europee di emissione – Il trimestre 2014*.

## CAPITOLO II

### LA RIDUZIONE INTEGRATA DELL'INQUINAMENTO NELLA NORMATIVA NAZIONALE

#### **1. L'attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento**

L'importanza che riveste la tematica ambientale in ambito europeo è in parte dovuta al suo carattere trasversale e al principio di integrazione che la caratterizza.

Il carattere trasversale deriva dalla molteplicità di interessi implicati nella tutela dell'ambiente, e richiede un approccio alle problematiche e potenzialità ambientali in tutti i livelli dei processi decisionali di tutti i settori coinvolti. Il principio di integrazione costituisce uno dei tratti fondamentali della politica ambientale dell'Unione e trova esplicito riferimento nella Costituzione europea in cui si afferma che “un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”<sup>1</sup>. Scopo

---

<sup>1</sup> Parte II, art. II-97, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

del principio di integrazione è quello di fare in modo che gli aspetti ambientali vengano tenuti in debita considerazione nel momento in cui altre politiche comunitarie, che possono incidere negativamente sull'ambiente, vengono sviluppate e successivamente attuate. Tale scopo viene perseguito attraverso una serie di interventi comunitari in materia, e si pone anche alla base della direttiva IPPC (direttiva 96/61/CE) che nasce proprio dall'idea di individuare, attraverso un'analisi integrata, una serie di soluzioni tecniche economicamente percorribili che conducano alla riduzione dell'inquinamento prodotto da ogni attività industriale.

La normativa europea relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento è stata recepita in Italia da due decreti legislativi diretti a disciplinare, in particolare, il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA). Il primo parziale recepimento nazionale della direttiva 96/61/CE si è avuto con il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 che dettava disposizioni in materia di rilascio, rinnovo e riesame dell'autorizzazione integrata ambientale dei soli impianti esistenti, diversamente da quanto previsto dalla direttiva comunitaria il cui campo di applicazione è esteso anche ai nuovi impianti. Inoltre, tale norma si limitava a

prescrivere gli obiettivi individuati dalla direttiva ma non forniva alcuna indicazione circa i mezzi necessari per il loro raggiungimento, e si mostrò ben presto inefficace ai fini del rilascio dell'AIA.

A queste problematiche si è cercato di porre rimedio con l'emanazione del successivo D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, diretto all'attuazione integrale della direttiva 96/61/CE, che ha introdotto una disciplina completa in materia di AIA.

Conformemente a quanto disposto dalla normativa comunitaria, la nuova norma è diretta alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da alcune attività industriali (attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, e una serie di altre attività particolarmente inquinanti) indicate dalla norma stessa, e detta "misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 1, D.lgs. 59/2005.

Il D.lgs. 59/2005 regola il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale con riguardo agli impianti nuovi, esistenti o sottoposti a modifiche sostanziali, sia di competenza statale che regionale. Ai sensi dell'art. 4, l'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata, tra l'altro, nel rispetto delle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili (BAT) emanate con decreto ministeriale e definite con il supporto di una commissione (istituita anch'essa con decreto ministeriale), composta da esperti in materia, a cui partecipano anche i rappresentanti di interessi industriali e ambientali.

In definitiva, l'AIA risponde all'esigenza di considerare unitariamente le molteplici problematiche ambientali connesse agli impianti industriali e deve perciò essere il risultato di una valutazione complessiva delle attività poste in essere e del loro impatto sull'ambiente, considerate anche alla luce degli standards tecnologici impiegati nella produzione<sup>3</sup>.

Tuttavia, l'Italia negli anni non ha provveduto ad un corretto recepimento della normativa comunitaria in materia di emissioni industriali, in particolar modo per quanto riguarda i

---

<sup>3</sup> C. Benamati e G. Landi, *Autorizzazione Ambientale Integrata (IPPC)*, in V. Italia, *Ambiente, inquinamento, responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 115-116.

controlli sugli impianti esistenti. Gli Stati europei avrebbero dovuto, entro il 30 ottobre 2007, adeguare gli impianti esistenti mediante misure autorizzative o di riesame, in modo da soddisfare i requisiti richiesti dalla direttiva IPPC, e nel corso di diverse riunioni svoltesi tra marzo 2005 e febbraio 2007, la Commissione ha attirato l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di rispettare la scadenza di tale termine.

L'Italia, dopo aver adottato il decreto legge 180/07 che ha prorogato al 31 marzo 2008 il termine per l'adeguamento degli impianti esistenti, al 30 ottobre 2009 comunicava all'Ue che su 5669 impianti esistenti in esercizio, 4465 erano dotati di autorizzazione integrata ambientale e per i rimanenti 1204 erano in corso procedure di rilascio di autorizzazioni<sup>4</sup>.

Nel marzo del 2011, la Corte di giustizia dell'Unione Europea, considerando fondato il ricorso per inadempimento (ai sensi dell'art. 258 TFUE) proposto il 29 giugno 2010 dalla Commissione, condannava l'Italia, ritenendo che “la Repubblica italiana, non avendo adottato le misure necessarie affinché le autorità competenti controllino, attraverso autorizzazioni rilasciate a norma degli artt. 6 e 8 della direttiva IPPC, ovvero,

---

<sup>4</sup> S. Saturno, *Inquinamento, Italia fuori legge*, in *ItaliaOggi*, n. 77, 2011, p. 26.



nei modi opportuni, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle prescrizioni, che gli impianti esistenti ai sensi dell'art. 2, punto 4, di tale direttiva funzionino secondo i requisiti di cui agli artt. 3, 7, 9, 10, 13, 14, lett. a) e b), e 15, n. 2, della medesima, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5, n. 1, della citata direttiva”<sup>5</sup>.

Difatti, dalle informazioni comunicate dalla Repubblica italiana il 14 aprile e il 18 novembre 2009, emerge che soltanto una parte delle autorizzazioni preesistenti era stata riesaminata, mentre le autorità competenti non avevano ritenuto necessario riesaminare le autorizzazioni di 608 impianti preesistenti. Inoltre, nelle sue memorie, la Repubblica italiana sosteneva che, nelle more della conclusione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni, le autorità competenti si sono limitate esclusivamente a verificare l'assenza di un evidente contrasto con i requisiti della direttiva IPPC.

Tuttavia, come specificato dalla Corte (in base a quanto disposto dall'art. 5 della direttiva IPPC) i requisiti relativi al funzionamento degli impianti esistenti si applicano allo stesso modo tanto in sede di esame preliminare al rilascio di

---

<sup>5</sup> Corte di Giustizia UE , sez. VII, 31 marzo 2011, n. C-50/10.

un'autorizzazione integrata ambientale, quanto in caso di riesame delle autorizzazioni preesistenti. Pertanto, a giudizio della Corte, “la mera verifica delle autorizzazioni preesistenti, diretta esclusivamente a valutare l'assenza di un evidente contrasto con i requisiti della direttiva IPPC, non appare adeguata al fine di garantire il rispetto degli obblighi previsti dall'art. 5, n. 1, di tale direttiva”.

La condanna della Corte dimostra come il nostro Paese non abbia ancora percepito l'importanza di porre in essere azioni e controlli diretti a ridurre il fenomeno dell'inquinamento, soprattutto in relazione ad un settore come quello industriale in cui entrano in gioco interessi spesso confliggenti (l'interesse alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo sociale, allo sviluppo economico) e in cui a maggior ragione si avverte la necessità dell'intervento pubblico.

Probabilmente questo modo di operare (o meglio di non operare) dipende dal fatto che la tutela dell'ambiente continua ad essere considerata semplicemente un costo che pesa sulle aziende, e di riflesso sull'economia, incidendo perciò in modo significativo anche sui conti pubblici. Indubbiamente lo sviluppo socio-economico e l'ambiente sono fondamentalmente

interdipendenti: il modo in cui viene gestita l'economia nonché le istituzioni politiche e sociali hanno impatti rilevanti sull'ambiente, per contro, la qualità ambientale e la sostenibilità sono vitali per l'andamento dell'economia e del benessere sociale<sup>6</sup>. Per tale ragione è indispensabile attuare politiche che tengano conto di questa stretta interrelazione tra economia e ambiente, in modo da elaborare procedure e strategie in grado di incidere direttamente sui processi produttivi, per rivoluzionarli, al fine di ottenere “produzioni più pulite”. In particolare, una politica di sostenibilità dovrebbe necessariamente mirare ad ottenere una diminuzione delle risorse naturali utilizzate nelle attività produttive, una diminuzione del rischio connesso all'inquinamento e al degrado ambientale, la promozione di “uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche”<sup>7</sup> garantendo, inoltre, la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella programmazione e attuazione dei processi di sviluppo.

Un altro dato importante da considerare, è la capacità dell'integrazione ambientale di far interagire protezione

---

<sup>6</sup> Come annota il *Global Environment Facility annual performance report 2007* (GEF 2007)

<sup>7</sup> Art.2, Trattato di Amsterdam.

dell'ambiente e lotta alla povertà, in quanto quest'ultima deve adattarsi alle esigenze della prima, e viceversa, le strategie e i meccanismi della prima devono tener conto gli obiettivi della lotta alla povertà. Anche di questa relazione, tra tutela dell'ambiente e ricchezza di una nazione, occorre tener conto nel momento in cui vengono formulate politiche di sostenibilità ambientale, in quanto è stato rilevato che popolazioni meno povere proteggono meglio l'ambiente e impiegano maggiori risorse economiche a tal fine, e ovviamente un ambiente più sano assicura maggior benessere alla collettività.

Tuttavia, lo strumento tradizionalmente utilizzato per calcolare la ricchezza di una nazione, il PIL, non può essere considerato anche sinonimo di benessere in quanto nel suo calcolo non rientrano vari aspetti di qualità della vita, come ad esempio, il valore dell'ambiente. Infatti, il sistema adottato per il calcolo del PIL non comprende, in negativo, la riduzione o l'usura dei beni naturali impiegati nei processi produttivi. Per misurare l'andamento economico di tali beni sarebbe, quindi, opportuno introdurre una specifica "contabilità ambientale" in grado di valutare e confrontare costi-benefici tra il valore della ricchezza derivante dalla produzione di beni artificiali, e il valore

del degrado ambientale determinato dalla loro produzione. Molto probabilmente, sulla base del bilancio sociale sempre più diffuso, saremmo indotti ad abbandonare alcune tipologie produttive particolarmente dannose, per godere invece delle risorse naturali a disposizione. Ed è proprio in quest'ottica che vengono predisposti ormai da anni i cosiddetti "bilanci sociali" da parte di grandi gruppi industriali pubblici e privati, per dimostrare l'interesse che può unire un risultato economico con quello ambientale. Da questi bilanci emerge che, le organizzazioni pubbliche o private di forte incidenza ambientale, possono definirsi "socialmente responsabili" solo dotandosi di strumenti e procedure in grado di gestire e rendere visibili i risultati (anche economici) della propria attività sull'ambiente ed esprimere nel contempo la loro capacità di soddisfare i bisogni della collettività<sup>8</sup>.

Appare chiaro come la tutela dell'ambiente abbia ormai assunto una valenza non più riconducibile esclusivamente al profilo conservativo, ma anche di valorizzazione delle risorse naturali, al fine di raggiungere un livello adeguato di benessere economico e sociale.

---

<sup>8</sup> M. Mora, *L'ambiente nell'economia moderna*, Padova, libreriauniversitaria.it ed., 2012, p. 73-75.

Nonostante ciò l'inquinamento industriale continua ad essere la causa principale del degrado ambientale. Legambiente ha realizzato una classifica dell'inquinamento industriale italiano<sup>9</sup>, analizzando i principali inquinanti atmosferici (idrocarburi policiclici aromatici, polveri sottili, benzene, monossido di carbonio, ossidi di zolfo, ossidi di azoto) emessi da grandi impianti industriali di sei categorie: attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti. In particolare, è risultato che le emissioni di PM10 da attività industriali nel nostro paese derivano principalmente da impianti di produzione di cemento, raffinerie e centrali termoelettriche, mentre, tra gli impianti che emettono SOx primeggia l'Ilva di Taranto che da sola ne emette oltre 43mila tonnellate. Anche sull'emissione degli idrocarburi aromatici policiclici (Ipa), l'Ilva domina su tutte con oltre 32 tonnellate, e sul benzene l'Ilva di Taranto ottiene il record nazionale con 231 tonnellate emesse. Le emissioni di cromo in atmosfera sono dovute fondamentalmente a due settori, quello siderurgico-estrattivo e quello energetico, e al primo posto si piazza nuovamente l'Ilva con quasi 4 tonnellate emesse nel

---

<sup>9</sup>S. Ciafani e G. Zampetti (a cura di), Legambiente, *Il libro bianco sull'inquinamento atmosferico dalle attività produttive in Italia*, Taranto, 2009.

2006. Infine, anche per quanto riguarda le diossine e i furani si conferma il primo posto dell'Ilva di Taranto con i suoi 92 grammi emessi nel 2006<sup>10</sup>.

L'aria industriale di Taranto è tra le maggiori del Paese e, in seguito alle vicende ambientali e sanitarie relative all'impianto siderurgico dell'Ilva, rappresenta l'esempio più eclatante a livello nazionale di inquinamento atmosferico, pertanto, l'attività industriale svolta nello stabilimento stesso, è soggetta al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

Una serie di eventi che hanno riguardato l'Ilva, traggono origine proprio dal recente riesame dell'AIA, posto in essere con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (prot. DVA/DEC/2012/0000547) del 26 ottobre 2012.

In particolare, l'art. 29 *octies* del Codice dell'Ambiente, dispone che l'autorizzazione integrata ambientale sia rinnovata, ad opera dell'autorità competente, ogni cinque anni (nel caso di un impianto certificato secondo la norma UNI EN ISO 14001<sup>11</sup> il rinnovo è effettuato ogni sei anni), e sia comunque sottoposta a riesame quando: "l'inquinamento provocato dall'impianto è tale

---

<sup>10</sup> I dati, riferiti al 2006, sono quelli del registro INES-Inventario Nazionale delle Emissioni e loro Sorgenti.

<sup>11</sup> La norma UNI EN ISO 14001, è uno strumento internazionale volontario, applicabile a tutte le tipologie di imprese, che specifica i requisiti di un sistema di gestione ambientale

da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite". La stessa norma, tuttavia, consente deroghe temporanee al rispetto dei requisiti fissati secondo le migliori tecniche disponibili, nell'ipotesi in cui vi sia un piano di ammodernamento (approvato dall'autorità competente), in grado di assicurare il rispetto di detti requisiti entro un termine di sei mesi, e qualora il progetto determini una riduzione dell'inquinamento.

Per quanto riguarda l'Ilva, il sindaco del Comune di Taranto, con Ordinanza n. 14 del 25 febbraio 2012, prescriveva allo stabilimento misure ulteriori rispetto a quelle disposte dall'AIA. Detta ordinanza veniva però successivamente annullata dal TAR Lecce con sentenza n.1550/2012 del 19 settembre 2012.

Con nota n.744, in data 2 marzo 2012, il Servizio Rischio Industriale della regione Puglia, in relazione a quanto emerso dalle perizie di natura chimico/ambientale ed epidemiologica disposte dalla procura di Taranto nell'ambito dell'incidente probatorio, chiedeva al Ministero dell'ambiente di avviare il riesame dell'AIA di cui al D.M. n. 450/2011, e medesima richiesta avanzava anche il Presidente della Giunta Regionale,



sulla scorta delle risultanze comunicate dall'ARPA Puglia (relazione n. 5520 del 1 febbraio 2012) e tenuto conto dell'ultima nota n. 357 in data 2 marzo 2012 del Servizio Rischio Industriale.

Il riesame dell'AIA viene, dunque, disposto dal Direttore Generale per le Valutazioni Ambientali, e la Divisione IV-Rischio Industriale e Autorizzazione Integrata Ambientale del Ministero avvia formalmente detto procedimento, coinvolgendo l'ISRA ed il Presidente della Commissione Istruttoria AIA-IPPC. La conferenza di servizi si è tenuta in data 18 ottobre 2012 e il provvedimento finale è stato adottato con decreto del 26 ottobre 2012.<sup>12</sup>

In merito alla disciplina speciale delineata nel decreto di riesame dell'AIA, è sufficiente notare che, nonostante l'art. 29 *octies*, comma 5 del TUA, in caso di riesame, preveda il potere delle autorità competenti di concedere una deroga di sei mesi, per uniformare l'impianto a requisiti tecnici più rigorosi, in presenza di un piano di ammodernamento che assicuri, tra l'altro, una riduzione dell'inquinamento, nel caso di specie, all'Ilva sono stati imposti termini variabili che arrivano fino a tre anni. Inoltre, l'art. 29 *octies* stabilisce per l'autorizzazione un termine di

---

<sup>12</sup> V. CAVANNA, *Aia: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 3, 2013, p. 221-223.

cinque anni, mentre il decreto di riesame del 26 ottobre 2012 conferma una durata dell'AIA in sei anni. Infatti, lo stabilimento di Taranto ha ottenuto la certificazione ambientale ISO 14001, gode perciò dell'estensione concessa ai sensi dello stesso art. 29 *octies*, comma 3.

Seppur giustificabile sotto il profilo normativo, l'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale, appare essere in contrasto con il decreto di sequestro preventivo adottato il 25 luglio 2012 dal GIP di Taranto (Dott.ssa Todisco), avente ad oggetto aree, materiali ed impianti situati in alcune specifiche aree dello stabilimento Ilva, e reso necessario, a parere del GIP, a causa dell'emergenza sanitaria ed ambientale in cui versa il territorio di Taranto, imputabile alle emissioni inquinanti e agli impianti e aree siderurgiche sottoposte a sequestro, rendendone perciò impossibile la facoltà d'uso.

Tuttavia, il 3 dicembre 2012 viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il D.L. 207/2012, recante: «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», il quale all'art. 1 stabilisce che: «In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale,

individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi", specificando, al comma 4, che tali disposizioni trovano applicazione anche quando "l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1".

Il decreto dispone, ancora, che la società Ilva S.p.A sia immessa nel possesso dei beni dell'impresa e autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti per un periodo di 36 mesi,

determinando in tal modo il necessario dissequestro degli impianti precedentemente sequestrati.

Il 3 gennaio 2013 viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale (n.2) la legge n. 231 del 24 dicembre 2012, di conversione del c.d. decreto “salva Ilva”<sup>13</sup>, introducendo, però, alcune rilevanti modifiche che sembrano dimostrare un’acquisita consapevolezza dei profili di emergenza sanitaria e ambientale precedentemente sottovalutati (come dimostra il nuovo comma 5 *bis*, dell’art. 1 ), e un più ampio spazio riconosciuto all’azione delle autorità di controllo tecnico locali (nuovo art. 1 *bis*), nonché della “funzione di stimolo esercitato (ancora una volta) dall’Autorità giudiziaria penale a fronte di sospette e prolungate tolleranze *extra legem* delle Autorità amministrative centrali e locali verso gravi forme di incultura ambientale e della sicurezza, nella gestione di un’impresa ad elevato impatto sull’ambiente”<sup>14</sup>

Questa vicenda lascia una scia di interrogativi che difficilmente troveranno risposta, sorti sia in riferimento ai

---

<sup>13</sup> A due anni di distanza dal decreto “salva Ilva”, il 24 dicembre 2014, il Governo Renzi vara un nuovo decreto più radicale: l’Ilva entrerà in amministrazione straordinaria intorno a metà gennaio 2015. Il decreto attribuisce al commissario straordinario i poteri necessari per attuare le prescrizioni di carattere ambientale previste dall’AIA. Allo stesso commissario saranno destinate le somme sequestrate all’Ilva, che confluiranno in una contabilità speciale. La gestione dell’impresa sarà considerata attività di pubblica utilità e gli interventi previsti dal piano ambientale vengono dichiarati urgenti e indifferibili.

<sup>14</sup> F. GIAMPIETRO e L. GIAMPIETRO, *Ilva: riesame dell’Aia, quale futuro?*, *ivi*, fasc. 4, p. 312.

diversi valori costituzionali coinvolti (salute, ambiente, lavoro e iniziativa economica), sia alla stessa legittimità costituzionale del decreto legge in questione, in particolare, sorge il dubbio dell'esistenza di un conflitto di attribuzioni tra l'Esecutivo e il Potere Giudiziario. Occorre però ricordare che, il 31 dicembre 2012 e il 28 gennaio 2013, la Procura di Taranto ha depositato due ricorsi innanzi la Corte di Cassazione, chiedendo alla Corte di decidere se spetti al Governo autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva. Secondo la Procura le disposizioni del D.L. n. 207/2012, ponendosi in contrasto con il principio di separazione dei poteri, violano il dovere dell'Ordinamento di reprimere e prevenire i reati, ricavato dal combinato disposto degli artt. 25, 27 e 112 della Costituzione.

Ma la Corte, in camera di consiglio del 13 febbraio 2013, ha dichiarato i ricorsi inammissibili, in quanto “nel caso di specie, non ricorrono le condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge”.

Nettamente diverso si presenta invece il criterio adottato della Commissione europea, per la risoluzione delle problematiche ambientali che riguardano lo stabilimento Ilva.

Infatti, il 26 settembre 2013 la Commissione ha aperto una procedura d'infrazione contro l'Italia per il mancato controllo delle emissioni tossiche generate da tale stabilimento e per la mancata applicazione della direttiva sulla responsabilità ambientale<sup>15</sup>, che sancisce il principio “chi inquina paga”. Secondo la Commissione, la maggior parte dei problemi deriva dalla mancata riduzione degli elevati livelli di emissioni non controllate, generate durante il processo di produzione dell'acciaio, determinando un forte inquinamento, sia sul sito dell'Ilva, sia nelle zone abitate adiacenti la città di Taranto.

Inoltre, risulta che le autorità italiane non hanno garantito l'adozione, da parte dell'operatore dello stabilimento Ilva, delle misure correttive necessarie (con i relativi costi) per rimediare ai danni già causati.

Successivamente, nell'aprile 2014, la Commissione europea ha inviato una nuova lettera di messa in mora dell'Italia (“complementare” a quella inviata nel settembre 2013) per la violazione di alcune norme della direttiva sulle emissioni industriali e della direttiva sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti, scaturita anche dall'analisi dettagliata della risposta

---

<sup>15</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

inviata dall'Italia in seguito alla prima lettera di messa in mora e da due relazioni dell'ISPRA di marzo e di maggio 2013, da cui si evince che l'Ilva di Taranto non sta attuando molte delle condizioni previste dall'autorizzazione integrata ambientale, e che lo stabilimento provoca ancora inquinamento significativo.

Fermo restando la risposta ufficiale del Governo, l'Ilva ha nel frattempo diffuso una nota stampa in cui giudica il quadro europeo non aggiornato ai progressi svolti in seguito alla prima messa in mora e alle misure operative contenute nel piano ambientale, non ancora comunicate alla Commissione Europea in quanto, per i ritardi del parere della Corte dei Conti, tale piano non è stato ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale<sup>16</sup>.

Intanto il Commissario europeo per l'ambiente Janez Potočnik, nella lettera inviata al Ministro degli Affari Esteri, Federica Mogherini, parla di “ripercussioni serie e immediate sull'ambiente” e di “pericolo immediato sulla salute umana”, affermazioni allarmanti che non lasciano spazio a confortanti rassicurazioni da parte dell'Ilva.

---

<sup>16</sup> D. Palmiotti, *L'Ilva ancora nel mirino della Ue*, in *Il Sole 24 ORE*, 17 aprile 2014.

## **2. La disciplina delle esternalità nel Codice dell'ambiente**

Il concetto di ambiente come bene giuridico da tutelare è relativamente recente e nella nostra Carta Costituzionale inizialmente non ne era contenuta alcuna menzione. Soltanto a partire dagli anni sessanta e settanta si è avvertita l'esigenza di individuare una nozione giuridica di ambiente, sulla scia della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ne aveva sancito il valore costituzionale attraverso l'interpretazione estensiva dell'art. 9 (sulla tutela del paesaggio) e l'art. 32 (sulla tutela della salute) della Costituzione.

Solo con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (art. 117, comma 2, lett. s) viene introdotta nella Costituzione italiana e inserita fra le competenze esclusive dello Stato, attribuendo peraltro alla competenza concorrente delle Regioni la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (art. 117, comma 3). All'inizio degli anni Ottanta si giunge finalmente a considerare l'ambiente in maniera unitaria ed autonoma, come dimostrano l'istituzione (nel 1986) di un apposito Ministero



dell'ambiente e la vasta produzione normativa in materia, dipesa soprattutto dalle numerose direttive comunitarie da recepire.

Tuttavia, questo proliferare di leggi disorganiche e frammentarie ha generato con il tempo una forte domanda di razionalizzazione del sistema, a cui si è cercato di dare risposta mediante una ricomposizione del diritto ambientale, attraverso il conferimento di deleghe legislative al Governo. Nel 2004 il Parlamento delegava (con L. 308/2004) il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative in materia ambientale, anche mediante la redazione di testi unici. In ottemperanza alla delega ricevuta, il Governo emanava il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (c.d. "Codice dell'ambiente"). Tale testo normativo si articola in sei parti, che dettano rispettivamente: disposizioni comuni e principi generali; procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione d'impatto ambientale e per l'autorizzazione ambientale integrata; norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche; norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, norme in materia di tutela

dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera; norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. Il Codice dell'ambiente si pone come obiettivo primario “la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”<sup>17</sup> e a tal fine impone il rispetto di alcuni principi generali in materia ambientale, peraltro già affermati in ambito comunitario e internazionale.

Il legislatore ha quindi il compito di individuare strumenti idonei a gestire “la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane”<sup>18</sup>, esaminando le varie tematiche ambientali, economiche e sociali in un'ottica di sviluppo sostenibile. Il raggiungimento di tali obiettivi richiede anche la predisposizione di mezzi diretti a internalizzare le esternalità legate all'ambiente e all'utilizzo delle risorse naturali, evitando però di rendere la tutela dell'ambiente un mero ostacolo alla crescita economica e all'ingresso degli operatori economici nel mercato, ma nel contempo non rinunciando a tutelare l'ambiente per favorire esclusivamente lo sviluppo economico.

---

<sup>17</sup> Art. 2, D.lgs. 152/2006.

<sup>18</sup> Art. 3 *quater*, comma 3, D.lgs. 152/2006.

Le esternalità generate dall'inquinamento, da un punto di vista economico, rappresentano un fallimento del mercato, in quanto un sistema di mercato che funzioni in modo corretto è in grado di fornire informazioni sui prezzi delle merci, che a loro volta riflettono i guadagni e i costi relativi all'utilizzo delle risorse. Nel caso delle risorse naturali, le informazioni relative ai prezzi mancano poiché non è possibile quantificare in termini di costo il loro utilizzo, trattandosi di beni collettivi che non appartengono ad alcun proprietario. Questi elementi di costo, che non rientrano tra quelli rilevati dai privati, vengono definiti "costi sociali" e rappresentano in pratica le conseguenze dannose di un'attività produttiva che si riversano sulla società, e si tratta di costi che non sono posti a carico del produttore in quanto, appunto, rigettati su terzi estranei all'attività stessa<sup>19</sup>. L'internazionalizzazione di questi costi esterni costituisce lo scopo delle politiche ambientali, da realizzare attraverso l'impiego, alternativo o congiunto, di strumenti non economici (c.d. strumenti di *command and control*) e di strumenti economici (tasse ambientali, sussidi alla riduzione delle emissioni, ecc.).

---

<sup>19</sup> R. Molesti, *I fondamenti della bioeconomia. La nuova economia ecologica*, Milano, FrancoAngeli, 2006, p. 47 ss.

Tra gli strumenti predisposti dal Codice dell'ambiente, al fine di internalizzare le esternalità ambientali, particolare importanza rivestono le norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, poste in essere in attuazione del principio "chi inquina paga". Tale fondamentale principio è stato enunciato per la prima volta nell'ambito dell'OCSE, che nella Raccomandazione del 26 maggio 1972, n.128, ha affermato la necessità che all'inquinatore fossero imputati "i costi della prevenzione e delle azioni contro l'inquinamento come definite dall'Autorità pubblica al fine di mantenere l'ambiente in uno stato accettabile". A livello comunitario, la prima formulazione del principio "chi inquina paga" è contenuta nella Raccomandazione del Consiglio 75/463/EURATOM, CECA, CEE , ma solo con l'Atto Unico Europeo del 1987 trova definitivo riconoscimento nel Trattato all'art.130R (oggi art. 191 TFUE, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) quale principio fondamentale della politica comunitaria in materia ambientale.

Il Codice dell'ambiente, in attuazione del principio "chi inquina paga", nonché della direttiva 2004/35/CE "sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e di

riparazione del danno ambientale”, attribuisce al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all’ambiente, da esercitare attraverso la Direzione generale per il danno ambientale istituita presso il Ministero stesso, e in collaborazione con le regioni, gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo.

Il danno ambientale è definito nel Codice dell’ambiente come “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata da quest’ultima”<sup>20</sup> e al fine di prevenire eventuali danni ambientali, particolare importanza è anche riconosciuta all’attuazione dei principi di precauzione (art. 301) e prevenzione (art. 304). Innanzitutto incombe sull’operatore, in presenza di pericoli (anche solo potenziali) alla salute umana e all’ambiente, l’obbligo di informare l’autorità competente, e in presenza di una minaccia imminente che si verifichi un danno ambientale, l’obbligo di adottare entro ventiquattro ore e a proprie spese le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza, previa una comunicazione all’autorità competente sugli aspetti

---

<sup>20</sup> Art. 300, comma 1, D.lgs. 152/2006.

pertinenti alla situazione e pena l'irrogazione di una sanzione amministrativa non inferiore a 1.000 euro né superiore a 3.000 euro per ogni giorno di ritardo. Inoltre, il Codice disciplina il ripristino ambientale (artt. 305-306) stabilendo che, qualora si verifichi un danno ambientale, l'operatore ha l'obbligo di comunicare senza indugio alle autorità competenti, gli aspetti pertinenti alla situazione e di adottare misure idonee a prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, nonché le necessarie misure di ripristino (preventivamente comunicate per l'approvazione al Ministro dell'ambiente, senza indugio e comunque non oltre trenta giorni dall'evento dannoso). Sono posti a carico dell'operatore i costi relativi alle attività di prevenzione e di ripristino ambientale (art. 308) ad esclusione delle ipotesi in cui riesca a dimostrare che l'evento non è attribuibile ad un suo comportamento doloso o colposo.

Quanto al risarcimento del danno ambientale, il Codice prevede il risarcimento in forma specifica e per equivalente patrimoniale (art. 311) e la competenza a esperire l'azione risarcitoria è riservata allo Stato, nella persona del Ministro dell'ambiente che, per procedere al recupero del danno

ambientale, può agire in via giudiziaria attraverso la costituzione di parte civile dello Stato nel processo penale o azionando una pretesa risarcitoria in sede civile, ovvero può procedere al recupero in via amministrativa attraverso la procedura dell'ordinanza-ingiunzione regolata dalla L. 241/1990<sup>21</sup>.

Attraverso l'attuazione del principio "chi inquina paga" è quindi possibile non solo imporre un onere risarcitorio in capo agli autori di un danno ambientale, ma anche internalizzare i costi dell'inquinamento, facendo gravare i costi necessari alla tutela e al ripristino su coloro che esercitano un'attività di forte incidenza ambientale. Nel contempo, le conseguenze economiche derivanti dal verificarsi di un danno all'ambiente costituiscono un forte incentivo per gli operatori a migliorare i livelli di sicurezza nell'ambito della propria attività, al fine di minimizzare il rischio ambientale.

Ulteriore strumento predisposto dal legislatore, a tutela dell'ambiente in relazione ad attività particolarmente inquinanti, è quello autorizzatorio, considerato in grado di realizzare l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile che tenga conto delle esigenze del mercato, garantendo spazi maggiori all'iniziativa

---

<sup>21</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 dettante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

economica, ma nel contempo intervenga in maniera incisiva sulla tutela ambientale, a sua volta condizione di sviluppo economico e sociale. La parte V del Codice dell'ambiente detta "norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera" ed è diretta in particolar modo alla "prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività", stabilendo per gli impianti e le attività che producono emissioni in atmosfera i valori limite di emissione e imponendo a tutti gli stabilimenti che producono emissioni il rilascio di un'autorizzazione.

L'art. 269 del Codice indica i contenuti essenziali della richiesta di autorizzazione, impone la necessaria convocazione della conferenza di servizi e fornisce indicazioni specifiche per il rinnovo del titolo scaduto o la modifica di quello precedente.

L'autorizzazione detta regole puntuali per le emissioni che risultano tecnicamente convogliabili, per quelle convogliate o di cui è stato disposto il convogliamento e per le emissioni diffuse, nonché le fasi dell'attività dello stabilimento in base alle quali l'autorità competente per il controllo verificherà il rispetto della stessa autorizzazione.



Il legislatore pone così i limiti generali ed astratti entro cui le emissioni prodotte possono determinare inquinamento atmosferico, spetta poi all'autorità competente fissare regole concrete che da un lato consentano di evitare o ridurre le emissioni, dall'altro non si traducano in un mero costo che ostacoli l'ingresso o la permanenza delle industrie sul mercato<sup>22</sup>.

Allo stesso scopo sono dirette anche le disposizioni dettate per gli "impianti e le attività in deroga" (art. 272) non sottoposti ad autorizzazione in quanto si tratta di impianti e ad attività le cui emissioni sono "scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico"<sup>23</sup>, evitando così agli operatori interessati lo svolgimento di procedure, spesso complesse, per il rilascio di titoli abilitativi che finiscono solo per ostacolare l'accesso, la permanenza e la competitività delle imprese sul mercato.

Il Codice dell'ambiente, inoltre, detta norme relative al trattamento sanzionatorio, prevedendo per le violazioni dei valori limite di emissione o degli obblighi relativi all'autorizzazione, pene detentive e pecuniarie particolarmente pesanti,

---

<sup>22</sup> A. Giusti, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2011, p. 53 ss.

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 272, si tratta degli stabilimenti in cui sono presenti esclusivamente impianti e attività elencati nella parte I dell'Allegato IV alla parte quinta del D.lgs. 152/2006.

disincentivando in tal modo l'adozione di comportamenti scorretti da parte dei gestori.

Questo complesso meccanismo, con l'imposizione di precisi vincoli, limiti di emissione, sistemi di autorizzazione e controllo, con la previsione di specifiche sanzioni in caso di inottemperanza alla disciplina, costituisce un importante strumento di sintesi fra le esigenze correlate all'esercizio delle attività industriali e la salvaguardia delle risorse ambientali, in quanto impone al gestore di prestare maggior attenzione nell'attività svolta ai fini del rispetto delle prescrizioni autorizzative, ed inoltre, gravato da oneri diretti ad internalizzare i costi esterni dell'inquinamento, il gestore è sollecitato a ridurre o perlomeno contenere le emissioni in atmosfera anche mediante l'adozione di tecnologie più rispettose dell'ambiente.

Sempre allo scopo di incentivare comportamenti virtuosi dei gestori, sono disciplinati gli interventi in materia di tutela del suolo e lotta alla desertificazione (parte III), che ai sensi dell'art. 73 del Codice dell'ambiente, sono posti totalmente a carico dello Stato, da attuare mediante programmi triennali e rappresentano quindi importanti forme di finanziamento; la fissazione di standard di qualità per l'ambiente acquatico e i piani di gestione e

tutela delle acque, i controlli sugli scarichi e le tariffe relative al servizio idrico integrato, dirette ad assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”; le norme che disciplinano la gestione dei rifiuti (parte IV) relative al recupero, smaltimento, trasporto e relativi oneri, e le misure atte ad incrementare la raccolta differenziata, nell’ambito delle quali il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può stipulare appositi accordi e contratti di programma con soggetti pubblici e privati o con le associazioni di categoria, a cui sono destinate determinate risorse finanziarie sulla base di apposite disposizioni legislative di finanziamento, è inoltre previsto l’accesso a determinate procedure semplificate dirette alla riduzione dei costi.

Nell’ambito degli interventi pubblici a tutela dell’ambiente, delle risorse naturali e degli equilibri economico-sociali ad essi connessi, un ruolo importante svolgono anche le procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione d’impatto ambientale e per l’autorizzazione ambientale integrata, disciplinate nella parte II del Codice dell’ambiente. Si tratta di provvedimenti che hanno la specifica

funzione di verificare la compatibilità ambientale di determinate attività, e pertanto la ponderazione degli interessi in gioco è svolta in un'ottica di potenziamento del fattore ambientale.

### **3. L'Autorizzazione integrata ambientale (AIA)**

L'Autorizzazione integrata ambientale è il frutto di un approccio integrato al tema dell'inquinamento atmosferico, che consente di prendere in considerazione l'attività produttiva nel suo complesso al fine di prevenire e controllare le diverse forme di inquinamento che questa può generare, ottenendo nel contempo da ciascun impianto, con spese sostenibili, buone prestazioni ambientali senza compromettere i livelli produttivi del settore.

Secondo quanto disposto all'art. 4 del Codice dell'ambiente, l'autorizzazione integrata ambientale ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da una serie di attività (di cui all'allegato VIII alla Parte seconda) particolarmente inquinanti e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per

conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente (salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale).

Occorre ricordare che, il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, con cui è stata recepita la direttiva 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali ed alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (cosiddetta “direttiva IED”), ha introdotto importanti modifiche al Codice dell'ambiente, anche in materia di AIA.

In primo luogo, l'autorità competente nel determinare le condizioni per l'Autorizzazione integrata ambientale, tiene conto che siano prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento mediante l'applicazione delle migliori tecniche disponibili, evitati fenomeni di inquinamento significativi, che sia evitata la produzione dei rifiuti (oppure che questi siano riutilizzati, riciclati, recuperati o almeno smaltiti evitando e riducendo ogni loro impatto sull'ambiente), che l'energia sia utilizzata in modo efficace ed efficiente, che siano prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze, e che sia evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività e il sito stesso sia ripristinato.

In caso di attività soggette ad AIA statale, il provvedimento è rilasciato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, e con il supporto tecnico-scientifico della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, in coordinamento con la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata.

In sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome.

Il rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale deve essere necessariamente richiesto ai fini dell'esercizio delle nuove installazioni di nuovi impianti, della modifica sostanziale, e dell'adeguamento del funzionamento degli impianti delle installazioni esistenti alle disposizioni del Codice dell'ambiente.

L'autorizzazione integrata ambientale deve essere rilasciata tenendo conto del complesso delle installazioni presenti sul sito e tecnicamente connesse, e qualora le installazioni siano

in capo a diversi gestori le autorizzazioni (formalmente distinte) devono essere coordinate a livello istruttorio. Inoltre, ai sensi dell'art. 29 *bis*, le condizioni per il rilascio dell'AIA sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT, e nelle more della loro emanazione, l'autorità competente utilizza come riferimento le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione Europea<sup>24</sup>.

Lo stesso Codice indica i contenuti essenziali della domanda (art. 29 *ter*) prevede la convocazione di una Conferenza di servizi (art. 29 *quater*, comma 5) e fissa un termine di centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, entro il quale l'autorità competente deve esprimere le proprie determinazioni sulla stessa (art. 29 *quater*, comma 10).

Il provvedimento finale costituisce, quindi, la sintesi fra i contenuti della domanda avanzata dal gestore, le conclusioni della Conferenza e quanto è emerso nel contraddittorio con il pubblico interessato.

L'Autorizzazione integrata ambientale deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti che

---

<sup>24</sup> In attuazione dell'art. 16, par. 2, della direttiva 96/61/CE o dell'art. 16, par. 2, della direttiva 2008/01/CE.

possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, e tali valori limite di emissione devono essere fissati dall'autorità competente in modo da garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. L'AIA prevede, inoltre, opportuni requisiti di controllo delle emissioni, ed impone al gestore l'obbligo di comunicare all'autorità competente e ai comuni interessati, nonché all'ente responsabile degli accertamenti, i dati relativi ai controlli delle emissioni stesse.

Presso le installazioni, viene svolta anche un'attività ispettiva (con oneri a carico del gestore), dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale per impianti di competenza statale o, negli altri casi, dall'autorità competente, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, al fine di esaminare gli effetti sull'ambiente determinati dalle installazioni interessate.

L'art. 29 *octies* del Codice dell'ambiente dispone che l'autorizzazione integrata ambientale sia riesaminata periodicamente dall'autorità competente, indicando termini e specifici casi di riesame, e prevedendo l'irrogazione di una



sanzione amministrativa (da 10.000 euro a 60.000 euro) a carico del gestore in caso di mancata presentazione, nei tempi indicati dalla norma, della documentazione contenente le informazioni necessarie ai fini del riesame.

Il Codice disciplina anche l'apparato sanzionatorio, stabilendo pene detentive e pecuniarie in caso di esercizio di un'attività, che rientra nel campo di applicazione della norma, senza il possesso dell'autorizzazione o dopo che la stessa sia stata sospesa o revocata, e nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente, specifiche sanzioni sono inoltre previste in caso di inosservanza dell'obbligo di aggiornamento o di comunicazione nei casi in cui la normativa lo prevede.

Appare chiaro l'intento dell'intera disciplina AIA di includere l'ambiente tra i fattori di produzione, imponendo il ricorso alle migliori tecniche disponibili, purché in condizioni economicamente sostenibili per il gestore.

Ma essa rappresenta anche un utile strumento di semplificazione, intesa come un mezzo per assicurare maggiore certezza del diritto in un contesto di pluralità di fonti in continua

evoluzione. Consentendo una riduzione dei costi legati agli adempimenti burocratici ed evitando duplicazioni di procedure (in quanto l'AIA sostituisce ad ogni effetto ogni altra autorizzazione in materia ambientale), tale istituto rende possibile l'avvio, in tempi brevi, di un'attività industriale che sarà, tra l'altro, costantemente monitorata sotto il profilo ambientale<sup>25</sup>.

E nonostante si parli di semplificazione come deamministrazione, in realtà, essa non comporta una riduzione della funzione regolatoria. Se da un lato la semplificazione, interviene su prassi e discipline obsolete, rinnovandole e adeguandole a strumenti tecnologici aggiornati e ad esperienze di ordinamenti più duttili, dall'altro lato, l'ambiente arricchisce lo strumentario dell'azione amministrativa a tutela di interessi e funzioni emergenti. E conseguentemente, all'accrescersi di interessi emergenti, che acquistano sempre maggior rilevanza giuridica, si accompagna una configurazione ugualmente nuova dello strumento di tutela e controllo.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> A. Giusti, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*, cit., p. 58-61.

<sup>26</sup> F. Lorenzoni, *Semplificazione ed ambiente (profili generali)*, in *La semplificazione nella disciplina del territorio*, Atti del XIII CONVEGNO NAZIONALE dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (8-9 ottobre 2010, Trento).

#### **4. La procedura per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e le inferenze con l'AIA**

Le procedure per la valutazione ambientale strategica e la valutazione di impatto ambientale si fondano sull'esigenza, avvertita dall'ordinamento, di sottoporre a controllo pubblico la realizzazione di una certa opera che può avere un impatto significativo sull'ambiente. In particolare, l'art. 4 del Codice dell'ambiente, nell'indicare le finalità della disciplina in esame, specifica che l'obiettivo della “valutazione ambientale di piani, programmi e progetti” è di assicurare la compatibilità dell'attività antropica con l'attuazione di uno sviluppo sostenibile, e quindi “nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, la salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica”.

La VIA, a livello comunitario, è stata introdotta con la Direttiva 85/337/CEE relativa alla “valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati” e si tratta di una procedura, a carattere preventivo, mediante la quale vengono individuati e valutati gli effetti diretti e indiretti sull'ambiente di

un determinato progetto<sup>27</sup> prima che questo venga realizzato, ed è perciò necessaria per la sua approvazione e valida attuazione. Il Codice distingue tra procedura di VIA di competenza statale (relativa ai progetti di cui all'allegato II), e procedura di VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali (relativa ai progetti di cui agli allegati III e IV).

L'iniziativa spetta al proponente che trasmette all'autorità competente il progetto preliminare e lo studio preliminare ambientale, e l'autorità competente nei successivi quarantacinque giorni, verifica se il progetto possa avere possibili effetti negativi e significativi sull'ambiente, ed entro la scadenza del termine è tenuta ad esprimersi. Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale, in caso contrario ne dispone l'assoggettabilità con apposito provvedimento soggetto a pubblicità.

Lo studio di impatto ambientale deve contenere le informazioni relative al progetto, ai relativi impatti sull'ambiente e le misure dirette ad evitare o ridurre gli stessi, le eventuali

---

<sup>27</sup> L'art. 5, comma 1, lett. g) del TUA (così come modificato dall'art. 15 del D.L. n. 91/2014), definisce progetto: "la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere e di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo".

alternative prese in considerazione dal proponente e le informazioni relative al monitoraggio. Il Codice pone a carico del proponente tutti i costi relativi alla varie fasi del procedimento.

L'istanza è presentata dal proponente all'autorità competente, corredata da relativa documentazione, e dalla data della presentazione decorrono i termini per l'informazione e la partecipazione, la valutazione e la decisione.

L'attività istruttoria è svolta dall'autorità competente, che conclude il procedimento di valutazione dell'impatto ambientale con provvedimento espresso e motivato (nei termini fissati dal Codice dell'ambiente) che ai sensi dell'art. 26 “sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto”.

I progetti sottoposti a VIA devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento stesso, salvo che non venga stabilito in relazione alle caratteristiche del progetto, un termine più lungo, decorso il quale la valutazione di impatto ambientale deve essere reiterata.

Particolare importanza è riconosciuta anche alla fase di monitoraggio degli impatti ambientali della realizzazione del progetto, che può condurre anche ad una modifica del provvedimento o alla sospensione dei lavori qualora dall'attività possano derivare effetti negativi diversi o gravi ripercussioni sull'ambiente. Inoltre, l'autorità competente esercita il controllo sull'applicazione delle disposizioni del Codice, nonché sull'osservanza delle prescrizioni impartite in sede di verifica di assoggettabilità e di valutazione, e in presenza di violazioni può stabilire la sospensione dei lavori imponendo l'adeguamento dell'opera e, nei casi più gravi, la demolizione della stessa ed il ripristino dello stato dei luoghi a cura e spese del responsabile.

Mentre, la VAS è stata introdotta a livello comunitario dalla Direttiva Europea 2001/42/CE concernente “la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale” ed è diretta a verificare che nell'elaborazione e attuazione di piani e programmi di intervento sul territorio, siano rispettate le condizioni proprie della sostenibilità ambientale. Tale valutazione costituisce parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione dei piani e programmi per i quali è

prescritta, e pertanto, l'adozione degli stessi senza la previa valutazione ambientale strategica, ne determina l'annullabilità.

Il Codice indica nello specifico i piani e programmi obbligatoriamente sottoposti a VAS, quelli per cui è necessaria una preventiva verifica di assoggettabilità e quelli esclusi dall'applicazione della disciplina.

Contestualmente alla formazione del piano o programma sottoposto a VAS, l'autorità procedente avvia la procedura, che ricalca quella prevista per la VIA, ed è articolata in una serie di fasi. Inizialmente è disposta l'elaborazione e valutazione del rapporto ambientale relativo ai possibili impatti sull'ambiente, e lo svolgimento di consultazioni con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale. La proposta di piano o programma viene poi comunicata all'autorità competente, che svolge le opportune attività tecnico-istruttorie ed esprime il proprio parere motivato entro il termine di novanta giorni dalla scadenza di tutti i termini di cui all'art. 14 del Codice. Successivamente il piano o programma, corredato da tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria, viene trasmesso all'organo competente per l'adozione o approvazione e la decisione finale è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale o nel

Bollettino Ufficiale della Regione interessata (a seconda della diversa competenza). Viene infine predisposto il monitoraggio, che assicura il controllo degli impatti sull'ambiente del piano o programma approvato e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati.

Le procedure di VIA e VAS contribuiscono, insieme agli altri strumenti predisposti dal Codice dell'ambiente, all'internalizzazione delle esternalità negative generate da fenomeni di inquinamento, ponendo colui che svolge un'attività di significativo impatto ambientale al centro di una serie di processi decisionali, diretti a valutare ogni aspetto rilevante ai fini della tutela delle risorse ambientali e degli interessi economici e sociali implicati. Mediante la preventiva valutazione di determinati piani, programmi e progetti, e mediante la responsabilizzazione del soggetto agente, ricollegando conseguenze particolarmente negative ad un suo comportamento irrispettoso dell'ambiente, si ottiene un sistema in cui è possibile monitorare, prevenire e ridurre l'inquinamento senza porre un freno allo sviluppo economico e rischiare di disincentivare iniziative in determinati settori.



Di recente, particolare rilevanza ha assunto anche il tema delle relazioni tra VIA e AIA, con riguardo soprattutto alle differenze e alle affinità delle due procedure, così come statuate in sede normativa. Inoltre, è interessante notare come, le recenti elaborazioni giurisprudenziali in materia, ne colgono le rispettive peculiarità e, al tempo stesso, le concrete possibilità di integrazione, senza però trascurare i limiti alla loro surrogabilità.

Infatti, se non si può negare la possibilità di realizzare un coordinamento tra le fasi della VIA e dell'AIA , per evitare inutili sovrapposizioni, demandando alla seconda le verifiche attinenti ad aspetti più strettamente gestionali, non si può comunque ignorare il limite rappresentato dalla funzione tipica svolta dalle due procedure.

Così come viene affermato dal TAR Toscana, sez. II, nella recente sentenza 3 marzo 2010, n. 592, che trae origine da una dibattuta vicenda, riguardante la realizzazione nel 1975 nel comune di Rufina, in provincia di Firenze, di un impianto di incenerimento dei rifiuti (denominato "I Cipressi"), gestito da un consorzio fra i Comuni di Pontassieve, Pelago e Rufina. La realizzazione di tale impianto, sin da subito, è stata oggetto di accese contestazioni, e di indagini da parte dell'autorità

giudiziaria, culminate nella condanna penale in primo e secondo grado di sei componenti del direttivo del Consorzio di gestione, per violazione delle norme sulle emissioni inquinanti.

Successivamente, nel maggio del 2000, il Consorzio di gestione viene trasformato nel gestore Ambiente Energia Risorse S.p.a., società a partecipazione pubblica prevalente, che nel marzo 2006, presenta un progetto di ampliamento dell'impianto stesso, avanzando richiesta di attivazione della procedura per la VIA. Tale iniziativa, ha generato vivaci critiche da parte di un privato confinante e dall'associazione ambientalista "Italia Nostra", che in seguito (venuta meno la possibilità di un componimento consensuale), contestano il progetto di ampliamento in sede giudiziaria, impugnando due atti: la pronuncia di compatibilità ambientale della provincia (atto dirigenziale n. 3.550/2007) e la procedura di autorizzazione integrata ambientale. Particolarmente contestato è stato il primo atto impugnato, in ragione di ben diciotto motivi di gravame. Invero, il TAR ne accoglie solo un motivo, oltre che parzialmente altre contestazioni riferite all'altro provvedimento impugnato.

Oggetto di contestazione è soprattutto la scelta relativa alla localizzazione dell'impianto, che a parere dei ricorrenti, determinerebbe una frattura del tessuto architettonico ed urbanistico della Val di Sieve, caratterizzato dalla presenza di numerose testimonianze del passato. Tuttavia, la soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio, chiamata ad esprimersi sulla compatibilità paesaggistica dell'inceneritore, in sede di conferenza decisoria, espresse parere "orientativamente favorevole" sulla componente paesaggistica e sulla soluzione progettuale, rinviando la propria pronuncia definitiva, sul progetto esecutivo, alle successive fasi di autorizzazione.

Tale atipico parere viene censurato dal TAR, sulla base di un percorso argomentativo che, sintetizzando, pone l'attenzione proprio sul limite rappresentato dalla funzione svolta dalle due discipline. Viene, infatti, specificato che, l'oggetto e l'ambito applicativo dell'Aia sono costituiti dalla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, per cui, deve escludersi che siano suscettibili di differimento a tale fase valutazioni relative a componenti ambientali, come il paesaggio, interessate da impatti di matrice più ampia, la cui analisi pare sia riservata alla Via. Inoltre, la stessa norma generale di coordinamento, contenuta

nell'art.10 del TUA, dispone che il provvedimento di VIA sostituisca l'Aia, almeno per i progetti per i quali la relativa valutazione spetta allo Stato, e poiché lo studio degli impatti prodotti sulla componente paesaggistica continua a costituire uno degli aspetti necessari della valutazione di impatto ambientale, di conseguenza, ogni questione relativa a tali impatti non può che trovare soluzione in seno al procedimento di VIA.

Ne deriva che il parere reso dalla soprintendenza fiorentina, nella conferenza di servizi decisoria, vizia l'intera procedura, in quanto atto orientativo e insufficiente a garantire l'affidabilità della determinazione conclusiva del procedimento. E secondo il TAR Toscana, tale insufficienza contrasta con i principi che disciplinano la VIA, le cui finalità esigono l'adozione di decisioni motivate, in maniera tendenzialmente esaustiva, su ciascuno degli impatti ambientali rilevanti, e tra l'altro, si pone palesemente in contrasto con il criterio di precauzione, quale principio comunitario, recepito anche dal Codice dell'ambiente (art. 3-ter d.lgs. n. 152/2006).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Alesio M., *Alla ricerca dei puntuali confini distintivi fra Valutazione di impatto ambientale e Autorizzazione integrata ambientale*, (Nota a T.a.r. Toscana, sez. II, 3 marzo 2010, n. 592, Giuntini Antinori, c. Prov. Firenze), Unitel.it, 2010.

Sembrerebbe quasi che, proprio la possibilità del provvedimento di VIA di sostituire l'AIA, renda inevitabile l'interrogativo sulla natura e sui caratteri peculiari dei due istituti, nonché sugli elementi che li contraddistinguono.

E su questo nodo, si è espresso di recente anche il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1541 del 19 marzo 2012, riguardante una procedura di valutazione d'impatto ambientale conclusasi positivamente, ma sulla base di una documentazione tecnica parzialmente incompleta. Le carenze del SIA (studio di impatto ambientale) erano state rappresentate da una delle Pubbliche Amministrazioni interessate della procedura AIA, riguardante il medesimo impianto, ed avviata in sequenza. Da ciò erano derivati, la sospensione dell'iter dell'AIA, la revoca del provvedimento di proroga del giudizio conclusivo sulla VIA (precedentemente richiesto e ottenuto dal proponente), ed il rinvio del progetto ad una nuova procedura di valutazione dell'impatto ambientale. Dal canto suo, il proponente presentava un ricorso (respinto dal primo Giudice, il TAR Puglia), volto all'annullamento degli ultimi atti, negando l'incompletezza del SIA, ma proponendo di integrare le presunte carenze documentali

nell'ambito della procedura di rilascio dell'AIA, della quale invocava la riapertura.

Il Consiglio di Stato, chiamato ad esprimersi in seconda istanza, non solo demolisce le controdeduzioni presentate dal proponente a sostegno della completezza del SIA, ma arriva a negare che “l'esigenza di verifica soddisfatta con il rinnovato procedimento di VIA” possa ritenersi assorbita da quello, già avviato(e poi sospeso) per l'AIA.

Infatti, seppur a livello normativo è previsto il loro coordinamento (art. 10 del Codice dell'ambiente) a parere del Consiglio di Stato, resta ferma la loro diversità di funzione, “in quanto orientate, la VIA alla verifica del progetto, e l'AIA alla verifica dell'attività riguardo a particolari impianti, salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale”. Di conseguenza, secondo il Collegio, è sul progetto che deve essere rinnovata la valutazione, con la VIA, ben potendo in tale ambito essere adeguatamente considerato dall'Amministrazione quanto indicato dalla ricorrente in controdeduzione.<sup>29</sup>

Sulla base di tali argomenti, concludendo, è possibile affermare che le distinzioni esistenti tra le due procedure, con

---

<sup>29</sup> Muratori A., *VIA e AIA: affinità e differenze di finalità e contenuti tra giurisprudenza e norme «espresse»*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 6, 2012, p. 543 ss.

mirati interventi legislativi, possono facilmente essere superate, e risulterebbe quasi indispensabile intervenire in tal senso, dal momento che in assenza di vere e proprie forme di raccordo tra VIA e AIA, difficilmente la stessa autorizzazione integrata ambientale potrà assolvere la funzione di semplificare il lungo iter procedurale, che oggi, sono chiamati a intraprendere gli operatori economici ogniqualvolta intendano avviare un'attività produttiva.

### CAPITOLO III

IL DECRETO LEGISLATIVO 4 MARZO 2014, n. 46

DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA “IED”

#### **1. Le novità apportate alla disciplina dell’AIA**

Con la direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), sono state introdotte numerose modifiche alla normativa sulle emissioni dovute ad attività industriali, includendo in un unico testo ben sette delle precedenti direttive in materia: la direttiva 2008/01/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento; la direttiva 2001/80/CE concernente la limitazione alle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione; la direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti e la direttiva 1999/13/CE sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti; le direttive 78/176/CEE, 82/833/CEE e 92/112/CEE relative all'industria del biossido di titanio.



Tra gli obiettivi della c.d. direttiva “IED” (*Industrial Emissions Directive*), al fine di prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare l’inquinamento dovuto alle attività industriali (nel rispetto del principio “chi inquina paga” e del principio della prevenzione), vi è quello di definire una disciplina generale da applicare alle principali attività industriali, preoccupandosi di garantire “una gestione accorta delle risorse naturali e tenendo presente, se del caso, la situazione socioeconomica e le specifiche caratteristiche locali del sito in cui si svolge l’attività industriale” (come specificato al punto 2 delle premesse).

La normativa comunitaria, per il conseguimento dei suoi obiettivi, interviene in maniera più incisiva sugli istituti autorizzatori, sui sistemi di monitoraggio e controllo degli impianti, rafforzando l’applicazione delle migliori tecniche disponibili, e assicurando nel contempo un approccio integrato alla prevenzione e riduzione dell’inquinamento, sul presupposto che, approcci distinti nel controllo delle emissioni, favoriscano il trasferimento dell’inquinamento da una matrice ambientale all'altra, anziché proteggere l’ambiente nel suo complesso.

La direttiva IED è stata recepita in Italia, con oltre un anno di ritardo rispetto alla scadenza fissata dalla Commissione

Europea<sup>1</sup>, con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, emanato in attuazione della delega prevista dalla legge n. 96/2013<sup>2</sup>, che aveva demandato al Governo l'emanazione dei provvedimenti di attuazione delle direttive europee elencati agli allegati A e B della legge medesima (tra i quali appunto anche la direttiva 210/75/UE), dettando inoltre criteri direttivi per l'elaborazione del provvedimento stesso.

Il decreto di recepimento è composto da trentaquattro articoli e si divide in due Capi, il primo dei quali apporta rilevanti modifiche al D.Lgs. n. 152/2006, mentre il secondo contiene disposizioni transitorie, finali ed abrogative.

Sostanzialmente modificata risulta, in particolare, la Parte Seconda del TUA (dettante disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica, valutazione d'impatto ambientale e autorizzazione ambientale integrata), con la quasi integrale riscrittura del Titolo III *bis* relativo alla normativa AIA. Rilevanti novità vengono introdotte anche nella Parte Quarta, all'interno della quale viene collocata la disciplina degli impianti di

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 80 della direttiva n. 2010/75/UE, gli Stati membri avrebbero dovuto emanare provvedimenti di attuazione della direttiva entro il 7 gennaio 2013.

<sup>2</sup> Legge 6 agosto 2013, n. 96, *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n.194 del 20 agosto 2013.

incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, e nella Parte Quinta, modificando le disposizioni sui grandi impianti di combustione e sugli impianti che danno luogo all'emissione di COV (composti organici volatili), introducendo a seguire una Parte Quinta *bis* dettante disposizioni per le attività di produzione di biossido di titanio.

Le modifiche che hanno interessato il provvedimento AIA, già in passato oggetto di una prima riforma ad opera del D.Lgs. n. 128/2010, che lo aveva ricondotto nell'alveo del Testo Unico dell'Ambiente (con l'introduzione del Titolo III *bis* alla Parte Seconda), sono state poste in essere al fine di superare le difficoltà sorte nell'applicazione pratica dell'istituto.

Il D.Lgs. n. 46/2014 interviene innanzitutto sulle definizioni di cui all'art. 5 del TUA, introducendo (alla lettera *i-quater* del comma 1) la nozione di "installazione", in sostituzione di quella di "impianto", e facendo rientrare in tale nozione anche qualsiasi altra attività accessoria che sia tecnicamente connessa con le attività svolte all'interno dell'installazione stessa, anche se "condotta da diverso gestore". L'AIA pertanto deve essere rilasciata tenendo conto del complesso delle installazioni presenti sul sito e tecnicamente connesse, e qualora le installazioni siano

in capo a diversi gestori le autorizzazioni, ancorché formalmente distinte, devono essere coordinate a livello istruttorio, occorre perciò svolgere una valutazione complessiva degli impatti sull'ambiente, che tenga conto dei singoli valori emissivi e della loro incidenza nell'ambito del sito interessato<sup>3</sup>.

Ancora, all'art. 5 (lettere *i-quinquies* e *i-sexies* del comma 1), viene introdotta l'importante distinzione tra "installazione esistente" e "installazione nuova": la prima viene definita, ai fini dell'applicazione del Titolo III-*bis* alla Parte Seconda, "una installazione che, al 6 gennaio 2013, ha ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie all'esercizio o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale o per la quale, a tale data, sono state presentate richieste complete per tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio, a condizione che essa entri in funzione entro il 6 gennaio 2014"; mentre, nella seconda categoria, sono ricomprese le installazioni che non ricadono nella definizione di installazione esistente.

Il risultato è che, potrà verificarsi il caso di installazioni completamente realizzate in ogni loro parte, e perciò fisicamente

---

<sup>3</sup> R. BERTUZZI e N. CARBONI, Le modifiche introdotte alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale dal decreto legislativo n°46 del 4 marzo 2014, in Lexambiente.it, 2014.

esistenti, ma che tuttavia non lo siano giuridicamente, e quindi dovranno essere considerate nuove qualora non siano entrate in funzione entro il 6 gennaio 2014, con ovvie conseguenze sulla validità dei titoli abilitativi sulla base dei quali sono state realizzate<sup>4</sup>.

Sempre con riferimento alle modifiche apportate all'art. 5 del TUA, vanno ricordate le integrazioni (lettera *l-ter* del comma 1) introdotte riguardo alle conclusioni sulle BAT e ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, determinando il superamento delle linee guida nazionali, a favore di quelle europee, come riferimento tecnico per la fissazione dei requisiti di qualità e delle prestazioni ambientali, delle attività soggette ad AIA. Inoltre, viene introdotta la definizione di “tecnica emergente”, ossia “una tecnica innovativa per un’attività industriale che, se sviluppata commercialmente, potrebbe assicurare un più elevato livello di protezione dell’ambiente nel suo complesso o almeno lo stesso livello di protezione dell’ambiente e maggiori risparmi di spesa rispetto alle migliori tecniche disponibili esistenti” (lettera *l-ter* n. 5 del comma 1).

---

<sup>4</sup> A. Muratori, *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 6, 2014, p. 428.

Un cenno meritano anche le modifiche apportate all'art. 6 della Parte Seconda del TUA, che subisce una parziale riscrittura ad opera dell'art. 2 del decreto in questione, in cui viene stabilito che, per le attività di smaltimento o di recupero di rifiuti svolte nelle installazioni, anche qualora costituiscano solo una parte del complesso di attività in esse svolte, l'AIA costituisce anche autorizzazione alla loro realizzazione o modifica.

Il D.Lgs. n. 46/2014 introduce, inoltre, per tutte le attività soggette ad AIA, l'obbligo per il gestore di elaborare e sottoporre all'autorità competente una specifica relazione di riferimento, contenente informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee (riguardo alla presenza di sostanze pericolose pertinenti), necessarie al fine di effettuare un raffronto sulle condizioni dello stato stesso, al momento della cessazione definitiva delle attività. Tale obbligo è imposto dal nuovo art. 29 *ter*, in cui è prescritto che tale relazione sia allegata alla domanda di AIA nel caso in cui l'attività comporti l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose, e che sia elaborata prima della messa in esercizio dell'installazione o prima del primo aggiornamento dell'autorizzazione già rilasciata, per la quale, precisa la norma, "l'istanza costituisce richiesta di validazione".

L'autorità competente dovrà esaminare la relazione presentata dal gestore e, qualora lo ritenga necessario ai fini della sua validazione, potrà disporre nell'AIA o nell'atto di aggiornamento, "ulteriori e specifici approfondimenti".

Pur non essendo un obbligo generalizzato, ma subordinato alla circostanza che l'attività comporti l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose e che vi sia la "possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito dell'installazione", rientra comunque nell'interesse del gestore predisporre tale relazione di riferimento, al fine di dimostrare, al momento della cessazione della sua attività, quanto essa abbia effettivamente inciso sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee. Infatti la stessa direttiva IED, (al punto 25 delle premesse), stabilisce espressamente che "conformemente al principio "chi inquina paga", in sede di valutazione del livello di significatività dell'inquinamento del suolo e delle acque sotterranee causato dal gestore che farebbe scattare l'obbligo di ripristinare il sito allo stato descritto nella relazione di riferimento, è opportuno che gli Stati membri tengano conto delle condizioni di autorizzazione applicate nel corso dell'attività interessata, delle misure di prevenzione dell'inquinamento

adottate per l'installazione e dell'aumento relativo dell'inquinamento rispetto al carico di contaminazione indicato nella relazione di riferimento. La responsabilità per l'inquinamento non causato dal gestore è disciplinata dalla pertinente normativa nazionale e, se del caso, da altra pertinente normativa dell'Unione”.

Resta, invece, immutata nella sostanza la formulazione dell'art. 29 *quater*, comma 11 del TUA, in quanto l'art. 7, comma 3, lett. i) del D.Lgs. n. 46/2014, stabilisce che “le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi del presente decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'Allegato IX alla Parte Seconda del presente decreto. A tal fine il provvedimento di autorizzazione integrata ambientale richiama esplicitamente le eventuali condizioni, già definite nelle autorizzazioni sostituite, la cui necessità permane. Inoltre le autorizzazioni integrate ambientali sostituiscono la comunicazione di cui all'articolo 216<sup>5</sup>”, riconfermando il carattere tassativo, precedentemente introdotto con la riforma del

---

<sup>5</sup> L'art. 216 del D.Lgs. n. 152/2006 disciplina le operazioni di recupero dei rifiuti, disponendo al comma 1 che “*l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente*”, e al comma 5 è specificato che “*La comunicazione di cui al comma 1 deve essere rinnovata ogni cinque anni e comunque in caso di modifica sostanziale delle operazioni di recupero*”.



2010, dell'elenco dei provvedimenti che possono essere sostituiti dall'AIA.

La perdita esaustività dell'AIA, si manifesta anche in relazione alle nuove disposizioni dettate per la composizione della Conferenza di Servizi decisoria (art. 29 *quater*, comma 5), alla quale dovranno partecipare, oltre al Sindaco, le altre amministrazioni competenti al rilascio dei titoli richiesti contestualmente all'AIA. Risulta, per contro, notevolmente ampliato il campo di applicazione della relativa disciplina, con la conseguente sostituzione dell'Allegato VIII, in conformità a quanto disposto dalla Direttiva IED. Infatti, pur restando invariate le designazioni dei sei gruppi di attività elencate nell'Allegato stesso (attività energetiche; produzione e trasformazione di metalli; industria dei prodotti minerali; industria chimica; gestione dei rifiuti e un ultimo raggruppamento residuale di altre attività), vengono introdotte diverse modifiche alle disposizioni riguardanti ciascuno gruppo, che prevedono nella maggior parte dei casi l'inserimento di ulteriori categorie di attività<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A. Muratori, *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014*, ivi, p. 429- 430.

Con la novella del 2014 è stata, inoltre, modificata la disciplina del riesame e del rinnovo dell'autorizzazione, così come imposti dall'art. 29 *octies* del TUA, ai sensi del quale l'autorità competente riesamina periodicamente l'AIA, tenendo conto di tutte le conclusioni sulle BAT (nuove o aggiornate) applicabili all'installazione, nonché di eventuali nuovi elementi che possano condizionare l'esercizio della stessa. Semplificando, viene disposto che il provvedimento di riesame ha valenza anche di rinnovo sull'autorizzazione, ed è disposto sull'installazione nel suo complesso, entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione, oppure quando sono trascorsi 10 anni (o 12 anni per installazioni certificate ISO 14001, o 16 anni per installazioni registrate EMAS) dal rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o dall'ultimo riesame effettuato sull'intera installazione.

Il riesame è inoltre disposto sull'intera installazione o su parti di essa, dall'autorità competente anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale, comunque quando: a giudizio dell'autorità competente l'inquinamento

provocato dall'installazione renda necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o la fissazione di nuovi valori limite; le BAT abbiano subito modifiche sostanziali, tali da consentire una notevole diminuzione delle emissioni; a giudizio di un'amministrazione competente in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio di incidente rilevante, la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richieda l'utilizzo di altre tecniche; sviluppi delle norme di qualità ambientale o nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigano; una verifica di cui all'articolo 29 *sexies*, comma 4-*bis* lettera b), posta in essere annualmente dall'autorità competente per valutare i risultati del controllo sulle emissioni, ha dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai "livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili".

La riformulazione della disciplina AIA, offre anche l'occasione per tornare ad affrontare il tema del coordinamento tra questa e la valutazione di impatto ambientale, al fine di

verificare se, tra le novità introdotte, sono presenti anche specifici strumenti di integrazione tra le due procedure.

Occorre innanzitutto precisare che, nonostante l'AIA sia ormai una procedura consolidata in materia di tutela ambientale, per alcuni aspetti, si presenta ancora inadatta a svolgere la funzione di conciliare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di semplificazione dell'azione amministrativa. Infatti, anche se la semplificazione è uno degli strumenti adottati al fine di realizzare una protezione integrata dell'ambiente, e le varie valutazioni tecniche svolte in sede di AIA sono considerate in maniera unitaria, tuttavia, essa non prende in considerazione i risultati istruttori ottenuti nell'ambito di altre procedure, in particolar modo, nella VIA. La valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale, si differenziano per l'oggetto dell'indagine (la prima riguarda gli impatti sull'ambiente che può avere la realizzazione di un certo impianto, mentre l'altra riguarda gli effetti inquinanti scaturiti dall'esercizio di un impianto), ma hanno la comune finalità di apportare una tutela preventiva dell'ambiente nella sua totalità, e

dovrebbero perciò trovare maggiori forme di raccordo ed integrazione<sup>7</sup>.

La riforma del TUA ad opera del decreto del 2010, ha lasciato sostanzialmente invariata l'impostazione originaria dell'art. 10, che detta norme di coordinamento per la semplificazione dei procedimenti, rendendo solo più evidente la scelta legislativa di assorbire l'AIA nella VIA e non viceversa.

Il D.Lgs. 46/2014 è intervenuto in materia, modificando l'art. 10, comma 1 *ter* del TUA, e chiarendo che le condizioni e le misure per l'esercizio delle attività autorizzate anche ai fini AIA nell'ambito del provvedimento di VIA “sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29 *octies*, 29 *decies* e 29 *quattuordecies*”, correggendo in tal modo, la precedente formulazione che erroneamente ometteva qualsiasi riferimento all'art. 29 *quattuordecies*, recante le sanzioni applicabili per le violazioni della disciplina AIA.

Oltre a questa precisazione, non si rinvencono altre modifiche a favore del coordinamento VIA-AIA, ma occorre notare che, il nuovo assetto procedurale delineato dalla riforma,

---

<sup>7</sup> A. Scialò, *L'integrazione VIA-AIA in attesa del collegamento ambientale alla Legge di stabilità 2014*, *ivi*, fasc. 7, 2014, p.521-523.

con l'aggiunta di maggiori informazioni e dell'obbligo della predisposizione di una relazione di riferimento, ampliando la portata delle valutazioni da effettuare in sede di AIA (sino a ricomprendere la verifica degli impatti ambientali determinati dall'istallazione, durante e successivamente alla conclusione dell'attività svolta), rende ancora più attuale l'esigenza di un coordinamento tra le due procedure in esame. Infatti, molte delle informazioni contenute nella relazione di riferimento, sono necessarie anche ai fini della VIA, pertanto, solo una valutazione congiunta e delle stesse potrà garantire una tutela complessiva ed integrata, in linea con le finalità della nuova AIA.

## **2. Le modifiche al regime sanzionatorio**

Il Titolo III *bis* della Parte Seconda del Codice dell'ambiente, all'art. 29 *quattuordecies*, detta disposizioni relative all'apparato sanzionatorio in materia di autorizzazione integrata ambientale, ed è stato oggetto di importanti modifiche da parte del D.Lgs. n. 46/2014, dirette ad armonizzare il sistema penalistico ambientale, caratterizzato fino ad ora dalla mancanza

di coordinamento tra le sanzioni penali dettate dal Codice e le normative settoriali.

In particolare, l'art. 29 *quattuordecies*, comma 10, nella sua precedente formulazione, stabiliva che per gli impianti rientranti nel campo di applicazione del Titolo III *bis*, “dalla data di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, non si applicano le sanzioni, previste da norme di settore, relative a fattispecie oggetto del presente articolo”, sottoponendo perciò a diversa disciplina e graduazione della pena, gestori di impianti AIA e gestori di impianti non soggetti a tale autorizzazione, con il risultato che, per i primi era prevista una pena meno afflittiva, pur essendo tali impianti di maggior dimensioni e l'attività da questi svolta di impatto maggiore sull'ambiente.

Ad esempio, l'apertura di nuovi scarichi in mancanza di autorizzazione (oppure con autorizzazione sospesa o revocata), veniva punita più severamente nella Parte Terza che nella Parte Seconda del TUA; l'art. 29 *quattuordecies* stabiliva la pena dell'arresto fino ad un anno o l'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro, mentre, l'art. 137 al comma 1, per l'apertura o la realizzazione di nuovi scarichi di acque reflue industriali senza

autorizzazione (oppure con autorizzazione sospesa o revocata), contempla l'arresto da due mesi a due anni o l'ammenda da 1.500 euro a 10.000 euro, ma allo stesso tempo prevede, al comma 2, una pena più severa (arresto da tre mesi a tre anni)<sup>8</sup>, qualora la medesima condotta riguardi gli scarichi di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose, indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza dello stesso Codice.

Per quanto riguarda, in particolare, il settore delle emissioni industriali, a sostegno della minor afflittività delle pene stabilite per i gestori di impianti AIA rispetto ai gestori di impianti non AIA, si è correttamente sostenuto che non avesse fondamento contestare i reati previsti dalle norme di settore al fine di punire più severamente le medesime condotte già disciplinate dall'art. 29 *quattuordecies*, specificando però che la sola pena dell'ammenda era prevista in caso di inosservanza delle prescrizioni “salvo che il fatto non costituisca più grave reato” (art. 29 *quattuordecies*, comma 2). In tal modo, tuttavia, si trascurava di valorizzare quanto disposto dal comma 10 della norma in esame, e che la clausola di salvezza era prevista solo

---

<sup>8</sup> Il D.Lgs. n. 46/2014 ha apportato alcune modifiche anche all'art. 137 del TUA, comma 2, stabilendo accanto alla pena detentiva, anche la pena dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro



per l'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie e dunque, non applicabile alle fattispecie di esercizio di attività in assenza di autorizzazione, nei casi in cui il rilascio della stessa era obbligatorio<sup>9</sup>.

La riforma del 2014, nell'intento armonizzare il sistema sanzionatorio e stabilire pene graduate alla gravità della condotta, ha introdotto significative modifiche alla disciplina dettata dal Codice dell'Ambiente, determinando una rivisitazione dell'art. 29 *quattuordecies*.

Innanzitutto, al comma 1, viene aggiunta un'importante precisazione: “nel caso in cui l'esercizio non autorizzato comporti lo scarico di sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza, ovvero la raccolta, o il trasporto, o il recupero, o lo smaltimento di rifiuti pericolosi, nonché nel caso in cui l'esercizio sia effettuato dopo l'ordine di chiusura dell'installazione, la pena è quella dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro. Se l'esercizio non autorizzato riguarda una discarica, alla sentenza di condanna

---

<sup>9</sup> L. Giampietro, *Prime riflessioni sulle nuove sanzioni penali introdotte nella disciplina sull'AIA, Ambiente & Sviluppo*, fasc. 7, 2014, p.510-511.

o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva, se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”.

Anche per quanto riguarda l'illecito di inosservanza delle prescrizioni sono state introdotte alcune correzioni, in quanto al comma 3 è ora prevista la sola pena dell'ammenda (da 5.000 euro a 26.000 euro) in casi specifici e tassativi di inosservanza alle prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente (si tratta di reati contravvenzionali estinguibili con oblazione), mentre, al comma 4 viene stabilito che, negli stessi casi “e salvo che il fatto costituisca più grave reato”, si applica la pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro e la pena dell'arresto fino a due anni qualora l'inosservanza sia relativa: alla gestione di rifiuti pericolosi non autorizzati; allo scarico di sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza; a casi in cui il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa; all'utilizzo di combustibili non autorizzati.

Tuttavia, la riforma del 2014 ha determinato anche la depenalizzazione di alcune fattispecie, come dimostra il nuovo comma 2 dell'articolo in esame, secondo il quale “salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente”, sostituendo, in tal modo, la pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro precedentemente prevista.

Mentre, al quinto e al sesto comma, vengono introdotte due nuove fattispecie sanzionatorie, prevedendo rispettivamente, la pena dell'arresto fino ad un anno o l'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro, per chiunque sottopone un'installazione a modifica sostanziale senza la prevista autorizzazione, e la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro, per colui il quale sottopone un'installazione ad una modifica non sostanziale senza aver effettuato le previste comunicazioni o senza avere atteso il termine (sessanta giorni) di cui all'articolo 29 *nonies* (che disciplina il procedimento da seguire in caso di modifiche agli impianti o variazione del gestore). Ma la sanzione amministrativa concorre con la sanzione penale di cui al comma

3, qualora per l'esercizio dell'impianto modificato fosse necessario l'aggiornamento del provvedimento autorizzativo.

Inoltre, sono oggi soggetti a sanzione amministrativa pecuniaria: il gestore che omette di trasmettere all'autorità competente la comunicazione prevista all'articolo 29 *decies*, comma 1 (antecedente all'attuazione di quanto disposto dall'autorizzazione), nonché le comunicazioni di cui all'articolo 29 *undecies* (relative ad incidenti o eventi imprevisti che hanno inciso in modo significativo sull'ambiente); il gestore che omette di comunicare all'autorità competente, all'ente responsabile degli accertamenti del rispetto di quanto disposto dall'AIA e ai comuni interessati, i dati relativi alle misurazioni delle emissioni, (specificando che, qualora il mancato adempimento riguardi informazioni inerenti la gestione di rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa pecuniaria è sestuplicata); il gestore che, senza giustificato motivo, omette di presentare nel termine stabilito dall'autorità competente, la documentazione integrativa richiesta in sede di conferenza di servizi per l'approvazione dell'AIA, nonché la documentazione ad altro titolo richiesta dall'autorità competente per perfezionare un'istanza dallo stesso presentata o per consentire l'avvio di un procedimento di riesame.

Resta ferma la competenza del prefetto per l'irrogazione delle sanzioni riguardo agli impianti di competenza statale, e dell'autorità competente per gli altri impianti.

Infine, per gli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale, l'art. 29 *quattuordecies* (comma 14), anche nella sua nuova formulazione, dispone espressamente che “non si applicano le sanzioni, previste da norme di settore o speciali, relative a fattispecie oggetto del presente articolo”, precisando stavolta, “a meno che esse non configurino anche un più grave reato”. Ma oltre ad assoggettare gli impianti AIA alle norme sanzionatorie proprie dell'istituto, il decreto di attuazione della direttiva IED, ha anche provveduto ad integrare le singole norme di settore, specificando in ciascuna di esse che la sanzione ivi prevista si applica “fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29 *quattuordecies*”, indicando i rispettivi commi.

Il coordinamento delle previgenti norme sanzionatorie è affidato all'art. 11 dello stesso decreto, il quale integra quanto disposto dal Codice dell'ambiente: all'art. 133 in materia di sanzioni amministrative; all'art. 137 in materia di sanzioni penali; all'art. 256 in materia di sanzioni previste per l'attività di

gestione di rifiuti non autorizzata; all'art. 279 sulle sanzioni applicabili per inosservanza delle prescrizioni in materia di emissioni in atmosfera da stabilimenti industriali; all'art. 296 sulle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle norme in materia di prevenzione e limitazione dell'inquinamento atmosferico determinato dall'impiego di combustibili.

Tuttavia, le novità introdotte dal D.Lgs. n. 46/2014 all'apparato sanzionatorio disciplinato dal Codice dell'ambiente, per quanto interessanti, non sembrano aver eliminato quel disallineamento tra le sanzioni dettate per impianti sottoposti ad AIA e quelle previste per garantire il corretto esercizio degli impianti non AIA.

Volendo fare un esempio concreto, risulta tuttora evidente la differente disciplina dettata in materia di discarica abusiva, per impianti non AIA e per impianti soggetti a tale provvedimento. Infatti, chiunque realizza o gestisce una discarica di rifiuti senza autorizzazione, ai sensi dell'art. 256, comma 3 del TUA, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 a 26.000 euro. Oggi con l'aggiunta della eccezione “fuori dei casi sanzionati ai sensi dell'art. 29 *quattordecies*,

comma 1”, nel caso di discarica soggetta ad AIA, trova applicazione la pena alternativa dell’arresto fino ad un anno o ammenda da 2.500 a 26.000 euro.

Anche nell’ipotesi in cui la discarica sia destinata allo smaltimento di rifiuti pericolosi, la pena dell’arresto da uno a tre anni e l’ammenda da 5.200 a 52.000 euro, prevista dalla relativa norma di settore, in caso di discarica soggetta ad AIA si riduce all’arresto da sei mesi a due anni e l’ammenda da 5.000 a 52.000 euro. Resta almeno ferma la confisca dell’area sulla quale è realizzata la discarica abusiva, ugualmente prevista all’art. 29 *quattordecies*, comma 1.

Ed occorre sottolineare come la stessa clausola di salvezza contenuta nell’art. 29 *quattordecies*, “salvo che il fatto costituisca più grave reato”, non sembra comportare l’applicazione di pene più severe per gli impianti che rappresentano un pericolo maggiore per l’ambiente e la salute (quali appunto gli impianti AIA) affidando, piuttosto, a future interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali il vero significato di tale formula.

### **3. Le modifiche arrecate alle norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera**

Tra le novità introdotte dal decreto di attuazione della direttiva n. 2010/75/UE, meritano di essere ricordate anche le modifiche al Codice dell'ambiente in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera, dirette ad integrare la disciplina dei grandi impianti di combustione e degli impianti che danno luogo all'emissione di Cov (composti organici volatili). Viene, inoltre, aggiunta al Codice una Parte Quinta *bis*, contenente disposizioni riferite all'industria del biossido di titanio.

Per prima cosa, viene riformulato l'art. 267, comma 3 stabilendo che, per le installazioni soggette ad AIA, l'autorizzazione alle emissioni disciplinata nella Parte Quinta del TUA “non è richiesta in quanto sostituita dall'autorizzazione integrata ambientale”, andando così a sostituire il termine “impianti” con il termine “installazioni”, ma eliminando tuttavia l'importante precisazione, contenuta nel previgente articolato, secondo la quale tale sostituzione avveniva “ai fini sia della costruzione che dell'esercizio”.



Anche il successivo articolo dedicato alle definizioni subisce parziali adeguamenti, che riguardano innanzitutto il significato di “emissione in atmosfera”, considerata ora, “qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell’atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le attività di cui all’articolo 275, qualsiasi scarico, diretto o indiretto, di COV nell’ambiente”, evitando in tal modo possibili contrasti con la nozione di emissione contenuta nella Parte Seconda del TUA, all’art. 5, comma 1, lett. i-*septies*)<sup>10</sup>.

Alla definizione di “modifica sostanziale”, viene invece aggiunta un’ulteriore condizione, ampliando gli spazi di discrezionalità tecnica riconosciuti all’autorità competente, nel valutare la sostanzialità, o meno, della modifica stessa<sup>11</sup>. Oggi, infatti, all’art. 268, comma 1, lett. m-*bis*), per modifica sostanziale si intende, una “modifica che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull’ambiente”.

---

<sup>10</sup> Ove si definisce emissione: “lo scarico diretto o indiretto, da fonti puntiformi o diffuse dell’impianto, opera o infrastruttura, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore, agenti fisici o chimici, radiazioni, nell’aria, nell’acqua ovvero nel suolo.”

<sup>11</sup> A. Muratori, *La Parte Quinta del TUA <<riveduta e corretta>> dal D.Lgs. 46/2014*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc.7, 2014, p. 530-531.

L'applicabilità di tale formulazione viene però esclusa ai grandi impianti di combustione, soggetti alla definizione contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. 1-*bis*)<sup>12</sup>, e alle attività comportanti l'emissione di COV, per le quali valgono le definizioni di cui ai commi 21 e 22 dell'art. 275 del TUA, che a sua volta detta una distinta nozione per le attività di ridotte dimensioni e per tutte le altre attività, basata sulla modifica del consumo massimo teorico di solventi, comportante l'aumento delle emissioni di COV superiore, rispettivamente, al 25% e al 10%.

Per quanto riguarda, invece, la definizione di “grande impianto di combustione”, di cui all'art. 268, comma 1, lett. gg), resta ferma la sua individuazione in “impianto di combustione di potenza termica nominale non inferiore a 50MW”, ma viene ora classificato in: anteriore al 2013, vale a dire, “grande impianto di combustione che ha ottenuto un'autorizzazione prima del 7 gennaio 2013 o per cui è stata presentata una domanda completa di autorizzazione entro tale data, a condizione che sia messo in servizio entro il 7 gennaio 2014”; anteriore al 2002, e quindi,

---

<sup>12</sup>In base al quale è modifica sostanziale: “la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa.”

quello “che ha ottenuto un’ autorizzazione prima del 27 novembre 2002 o per cui è stata presentata una domanda completa di autorizzazione prima di tale data, a condizione che sia stato messo in esercizio entro il 27 novembre 2003”; nuovo e indicato, in modo residuale, come il grande impianto di combustione che non ricade nelle precedenti definizioni. Tale classificazione, assume rilevanza anche ai fini dell’individuazione dei valori limite di emissione, che ai sensi dell’art. 273, per i grandi impianti di combustione, sono fissati dall’Allegato II alla Parte Quinta del TUA, a sua volta oggetto di riforma ad opera del D.Lgs. n. 46/2014.

La Parte I dell’Allegato II, detta disposizioni di carattere generale, mentre, la Parte II nelle sezioni da 1 a 7, fissa i valori limite di emissione, rispecchiando la scelta di fondere nella direttiva 2010/75/UE le precedenti direttive in materia di grandi impianti di combustione<sup>13</sup>. Sia per gli impianti anteriori al 2013, che per i nuovi impianti, le prime tre sezioni fissano i valori limite all’emissione di anidride solforosa, mentre, la sezione 4

---

<sup>13</sup> Vale a dire, la direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e Consiglio del 23 ottobre 2001, *concernente la limitazione delle emissioni nell’atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione*, che a sua volta ha rifiuto la precedente direttiva 88/609/CEE del Consiglio, del 24 novembre 1998, concernente la medesima materia.

fissa i valori limite all'emissione di ossidi di azoto e ossido di carbonio (suddivisi per potenza termica nominale dell'impianto e tipo di combustibile impiegato). Nella sezione 5 sono indicati i limiti riferiti all'emissione di polveri, sempre con riferimento agli impianti anteriori al 2013 e ai nuovi impianti, mentre le ultime due sezioni sono state semplicemente riprodotte e non presentano alcuna differenza rispetto alla previgente formulazione; la sezione 6 indica i valori limite all'emissioni di metalli (suddivisi solo in base alla potenza termica nominale) applicabili ad impianti nuovi ed esistenti; la sezione 7 fissa i valori limite minimi in riferimento ad alcuni inquinanti classici, che devono essere rispettati da tutti i grandi impianti di combustione (indipendentemente dalla potenza termica nominale e dal tipo di combustibile impiegato).

Con la riforma del 2014, quindi, sono stati introdotti valori limite di emissione più restrittivi rispetto a quelli precedentemente imposti dal TUA, sia con riguardo ai nuovi impianti che a quelli esistenti, fermo restando che, per i nuovi grandi impianti di combustione, i valori limite così fissati, si applicheranno già al momento del rilascio della relativa autorizzazione, mentre, per quelli anteriori al 2013

l'assoggettamento ai nuovi limiti decorrerà solo dal 1° gennaio 2016<sup>14</sup>.

Considerando che oggi tutti i grandi impianti di combustione sono soggetti ad AIA, per quelli anteriori al 2013 (già in regime AIA), l'adeguamento ai nuovi valori limite di emissione potrà essere disposto in fase di rinnovo periodico o a seguito di una richiesta di aggiornamento presentata dal gestore entro il 1° gennaio 2015. Mentre per i grandi impianti di combustione in precedenza non soggetti ad AIA, poiché di potenza nominale pari a 50 MW, l'adeguamento ai nuovi limiti sarà determinato dall'istanza di rilascio dell'AIA, presentata entro il 7 settembre e disposta dall'autorità competente entro il 7 luglio 2015.

Tuttavia, il nuovo art. 273, introduce delle parziali deroghe alla disciplina finora esposta, stabilendo che per i grandi impianti di combustione anteriori al 2013, l'autorizzazione possa consentire, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 ed il 31 dicembre 2023, il loro esercizio senza il rispetto dei nuovi valori limite, ma solo per un numero di ore operative pari o inferiore a 17.500. Sempre nello stesso periodo, l'autorizzazione

---

<sup>14</sup> A. Muratori, *La Parte Quinta del TUA <<riveduta e corretta>> dal D.Lgs. 46/2014*, cit.

può consentire anche l'esercizio degli impianti anteriori al 2002 con potenza termica nominale totale non superiore a 200 MW, senza il rispetto dei nuovi valori limite di emissione, a condizione che almeno il 50% della produzione di calore utile dell'impianto sia fornito ad una rete pubblica di teleriscaldamento sotto forma di vapore o di acqua calda.

Occorre infine ricordare che, in base a quanto disposto dal nuovo comma 16-*bis* della norma dedicata ai grandi impianti di combustione, a partire dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 162/2011<sup>15</sup>, ai fini del rilascio dell'autorizzazione prevista per la costruzione degli impianti di combustione di potenzialità pari o superiore a 300 MW, il gestore è tenuto a presentare una relazione diretta a comprovare: la disponibilità di appropriati siti di stoccaggio, così come definiti dal D.Lgs. n. 162/2011<sup>16</sup>; la fattibilità tecnica ed economica di strutture per il trasporto di CO<sub>2</sub> ai siti di stoccaggio; la possibilità tecnica ed economica di installare a posteriori le strutture per la cattura di CO<sub>2</sub>. Sulla base

---

<sup>15</sup> Il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 162 di *Attuazione della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico del biossido di carbonio, nonché modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del Regolamento (CE) n. 1013/2006*, è entrato in vigore il 5 ottobre 2011.

<sup>16</sup> Il D.Lgs. n. 162/2011, all'art 3, comma 1, lett. c) definisce sito di stoccaggio: "l'insieme del volume della formazione geologica utilizzata ai fini dello stoccaggio geologico di CO<sub>2</sub>, della sua proiezione in superficie, nonché degli impianti di superficie e di iniezione connessi".

di tale documentazione, l'autorità competente dovrà valutare il rispetto delle condizioni imposte al gestore, e in caso di esito positivo, questi dovrà provvedere a riservare un'area sufficiente all'interno del sito, per l'installazione di strutture necessarie alla cattura e compressione di CO<sub>2</sub>.

Per quanto riguarda, invece, le modifiche poste in essere dalla riforma del 2014 alle disposizioni del TUA dedicate alle emissioni di composti organici volatili, merita un cenno l'importante previsione contenuta nell'art. 24 del predetto decreto, che dispone l'efficacia delle norme dettate per gli stabilimenti (dall'art. 275), anche nei confronti delle installazioni soggette ad AIA che producono emissioni di COV. Subisce un aggiornamento anche la definizione di stabilimenti esistenti, che al nuovo comma 8 dell'articolo 275, vengono ora individuati in stabilimenti che “al 1° aprile 2001 erano in esercizio in base agli atti autorizzativi all'epoca previsti o per i quali è stata presentata una domanda completa di autorizzazione prima di tale data ove lo stabilimento sia stato messo in funzione entro il 1° aprile 2002”, distinguendoli dagli “altri stabilimenti”, considerati

invece nuovi. Al di fuori di tale specificazione, resta ferma la classificazione degli impianti disposta dall'art. 268 del TUA.

Al successivo comma 11 dell'art. 275, viene poi disposto che, in caso di modifiche sostanziali di attività svolte negli stabilimenti esistenti, l'autorizzazione dispone l'assoggettamento di tali attività alle prescrizioni dettate per gli stabilimenti nuovi, fatta salva l'assoggettabilità a quelle riferite agli stabilimenti esistenti, qualora le emissioni totali di tutte le attività svolte nello stabilimento stesso, non superano quelle prodotte applicando le disposizioni sugli impianti nuovi.

Infine, l'art. 25 del D.Lgs. n. 46/2014, introduce al Codice dell'ambiente una Parte Quinta-*bis*, dedicata a particolari installazioni e a stabilimenti che producono biossido di titanio.

In particolare, in riferimento alle sostanze impiegate nei processi di produzione di biossido di titanio, l'art. 298-*bis* contempla il divieto tassativo di immersione, iniezione e scarico in qualsiasi corpo d'acqua e nel mare, di una serie di rifiuti elencati dalla norma stessa, imponendo, tra l'altro, agli stabilimenti in questione, il rispetto dei valori limite di emissione fissati nel relativo nuovo Allegato I. Vengono, inoltre, dettate



specifiche disposizioni in materia di ispezioni e controlli, effettuati dalle autorità competenti presso le installazioni e gli stabilimenti che producono biossido di titanio, e in materia di scambio di informazioni tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni e le province autonome, ai fini dell'integrazione della relazione di cui all'art. 29 *terdecies*, comma 2<sup>17</sup>. Conseguentemente, in capo ai gestori di tali stabilimenti è imposto l'obbligo di trasmettere alle regioni e alle province autonome, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione contenente i dati necessari per il rapporto che le stesse sono tenute a presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con riferimento alle emissioni, agli stoccaggi, e alle lavorazioni, indicando anche la tipologia e i quantitativi di rifiuti prodotti, scaricati o stoccati nell'anno precedente.

Alla luce di quanto esposto, non si può certamente negare che, in materia di riduzione di emissioni industriali e lotta

---

<sup>17</sup> Il nuovo art. . 29 *terdecies*, comma 2, dispone che “Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare predispone e invia alla Commissione europea una relazione in formato elettronico sull'attuazione del Capo II della direttiva 2010/75/UE e sulla sua efficacia rispetto ad altri strumenti comunitari di protezione dell'ambiente, sulla base delle informazioni pervenute ai sensi dell'articolo 29-duodecies e del comma 1, rispettando periodicità, contenuti e formati stabiliti nelle specifiche decisioni assunte in merito in sede comunitaria.”

all'inquinamento atmosferico, il D.Lgs. n. 46/2014 rappresenta un grande passo avanti; in attuazione a quanto disposto dalla direttiva 2010/75/UE, oltre a soddisfare le esigenze di riordino, omogeneità e integrazione delle precedenti norme, predispone anche efficaci strumenti di tutela dell'ambiente, con imposizioni e vincoli più restrittivi per i gestori.

Tuttavia, questo complesso di limiti, obblighi e maggiori oneri, sono posti in essere a discapito di procedure di semplificazione, rendendo più gravosa la gestione di attività industriali, scoraggiando di conseguenza nuove iniziative economiche e perciò determinando un vero e proprio stallo in tale importante direzione.

## CAPITOLO IV

### SEMPLIFICAZIONE E TUTELA DELL'AMBIENTE

#### **1. L'Autorizzazione unica ambientale (AUA) per le piccole e medie imprese nel D.L. n. 5/2012**

Attraverso il c.d. decreto “Semplifica Italia” (D.L. n. 5/2012), entrato in vigore il 10 febbraio 2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), vengono dettate disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, predisponendo un piano di interventi diretti a ridurre gli oneri amministrativi per cittadini e imprese, al fine di riportare l'Italia ad un livello di competitività accettabile, dando sostegno e impulso al sistema produttivo del Paese. Tale piano di interventi, comprende una serie di misure idonee a risolvere problematiche relative a ritardi e inadempimenti nell'ambito di procedimenti amministrativi, garantendo procedure più snelle e veloci che consentano anche una riduzione degli oneri legati alla burocrazia. In particolare, gli strumenti di semplificazione predisposti a favore dei cittadini sono indicati nel Capo II del decreto, mentre quelli a favore delle imprese sono disciplinati nel Capo III, diviso a sua volta in sette sezioni, in cui vengono dettate disposizioni in

materia di autorizzazioni per l'esercizio delle attività economiche e di controlli sulle imprese, in materia di lavoro, di appalti pubblici, in materia ambientale, di agricoltura, di ricerca e infine altre disposizioni di semplificazione.

Tra le misure di maggior interesse, meritano di essere ricordate: l'introduzione dell'obbligo di comunicazione di dati alle amministrazioni esclusivamente in modalità telematica (art. 5), incluse le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi ai fini dell'assunzione nelle pubbliche amministrazioni centrali (art. 8); l'introduzione di una dichiarazione unica di conformità degli impianti termici, conservata direttamente dall'interessato ed esibita a richiesta dell'amministrazione (art. 9); la possibilità per tutti i soggetti interessati di attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa, per impianti produttivi e imprese sul territorio, con l'incarico affidato al Governo (nel rispetto del principio di libertà dell'iniziativa economica privata), di adottare uno o più regolamenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa (art. 12); alcune modifiche apportate al testo

unico delle leggi di pubblica sicurezza (art. 13)<sup>1</sup>; la semplificazione della disciplina dei controlli sulle imprese, ispirata a principi di semplicità e proporzionalità, con il conseguente compito del Governo di adottare uno o più regolamenti al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese stesse (art. 14); le modifiche apportate al Codice dell'ambiente, con l'introduzione di un'autorizzazione unica ambientale per le PMI (art. 23), nonché la semplificazione di procedure in materia di rigenerazione di oli usati e riduzione delle emissioni in atmosfera (art. 24); le misure dirette a semplificare e accelerare i procedimenti amministrativi per l'erogazione di aiuti o contributi, previsti dalla normativa europea, a favore delle imprese del settore agricolo (art. 25); le misure di semplificazione delle procedure istruttorie, valutative, di spesa e di controllo nel settore della ricerca, attraverso la rimodulazione delle modalità di utilizzazione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (art. 32); e l'introduzione di

---

<sup>1</sup> Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, *"Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza"*.

semplificazioni, rideterminazione e ampliamento delle ipotesi di interventi di lieve entità (art. 44).

Ai nostri fini, particolare importanza assume l'art. 23 del D.L. n. 5/2012 che, ferme restando le disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale, allo scopo di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per PMI, delega il Governo all'emanazione di un regolamento volto a “disciplinare l'autorizzazione unica ambientale e a semplificare gli adempimenti amministrativi delle piccole e medie imprese”, nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi, indicati dalla norma stessa, che attribuiscono carattere di unicità al provvedimento abilitativo, e ne impongono il rilascio da parte di un unico ente sulla base di un procedimento che “deve essere improntato al principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché all'esigenza di tutela degli interessi pubblici e non dovrà comportare l'introduzione di maggiori oneri a carico delle imprese”.

Successivamente, ad un anno di distanza, con Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, viene emanato il “Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica

ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35", che istituisce e disciplina l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), definita all'art. 2 come "il provvedimento rilasciato dallo sportello unico per le attività produttive, che sostituisce gli atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale di cui all'articolo 3" dello stesso regolamento.

In particolare, sette sono i provvedimenti (quasi tutti disciplinati nell'ambito del TUA), espressamente sostituiti dall'autorizzazione unica, vale a dire: l'autorizzazione agli scarichi; la comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste; l'autorizzazione all'emissione in atmosfera prevista per gli stabilimenti interessati dalla relativa disciplina; l'autorizzazione generale prevista per impianti e attività in deroga; la comunicazione o nulla osta richiesta in

materia di impatto acustico<sup>2</sup>; l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura<sup>3</sup>; le comunicazioni richieste in materia autosmaltimento e recupero dei rifiuti. Inoltre, lo stesso art. 3 del regolamento, contempla la possibilità per le regioni e le province autonome, nel rispetto della disciplina comunitaria e nazionale vigente in materia, di ampliare la categoria di atti sostituiti dall'AUA.

Le norme del regolamento si applicano obbligatoriamente alle PMI<sup>4</sup> e agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale, mentre ne è esclusa l'applicazione ai progetti sottoposti alla valutazione di impatto ambientale, laddove la normativa statale o regionale attribuisca carattere sostitutivo al provvedimento finale di VIA, ed è invece prevista come una mera facoltà per le attività soggette solo a comunicazione, ovvero ad autorizzazione di carattere generale. Anche se l'esclusione dal campo di applicazione del

---

<sup>2</sup> Di cui all'art. 8, comma 4 o comma 6, della Legge 26 ottobre 1995, n. 447, "*Legge quadro sull'inquinamento acustico*".

<sup>3</sup> Di cui all'art. 9, del Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, "*Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura*".

<sup>4</sup> Per PMI si intende la categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese che, ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, è costituita da imprese che hanno meno di 250 occupati, e hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro.



regolamento, degli impianti AIA, è facilmente comprensibile considerato il carattere esaustivo di quest'ultima, a ben guardare non c'è coincidenza tra le categoria di atti in materia ambientale che vengono sostituiti dalle due autorizzazioni, come risulta da un confronto tra quanto disposto dall'art. 3 del regolamento e l'elenco di cui l'Allegato IX alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006<sup>5</sup>. Con il risultato che, alcune autorizzazioni vengono sostituite dall'AIA ma non dall'AUA (ad es. l'autorizzazione per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui all'art. 208 del TUA), mentre altre vengono sostituite dall'AUA ma non dall'AIA (ad es. la comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e le comunicazioni o nulla osta in materia di inquinamento acustico).

Prendendo poi in considerazione anche le altre ipotesi di esclusione previste dal regolamento, si giunge alla conclusione che esso si applica esclusivamente a quelle imprese che, per

---

<sup>5</sup> Vale a dire: Autorizzazione alle emissioni in atmosfera; Autorizzazione allo scarico; Autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti; Autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB-PCT; Autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura; Autorizzazione allo scarico rilasciata dal Magistrato alle Acque di Venezia, limitatamente alle condizioni di esercizio degli scarichi idrici e alle modalità di controllo di tali condizioni.

esercitare la propria attività, necessitano di almeno una delle sette autorizzazioni ambientali di settore sostituite dall'AUA<sup>6</sup>.

I gestori degli impianti, qualora siano assoggettati al rilascio, formazione, rinnovo o aggiornamento di almeno uno dei titoli abilitativi sostituiti dall'AUA (ovvero uno degli ulteriori atti in materia ambientale stabiliti dalle Regioni o Province autonome), sono tenuti a presentare la relativa domanda di autorizzazione unica ambientale per via telematica, ad un apposito sportello unico delle attività produttive (SUAP), che provvederà ad inoltrare le richieste agli altri enti competenti. Il regolamento infatti, per semplificare la procedura, prevede che il dialogo tra pubblica amministrazione e imprese abbia come unico interlocutore il SUAP, al quale è attribuito il compito di verificare la correttezza formale della domanda, in accordo con l'autorità competente, che a sua volta è tenuta a comunicare tempestivamente al SUAP le eventuali integrazioni della documentazione presentata, da effettuarsi entro un determinato termine. Le verifiche sulla correttezza formale e completezza della domanda, si concludono entro trenta giorni dalla

---

<sup>6</sup> A. Martelli, *Ambiente: entra in vigore la nuova Autorizzazione "unica" (Aua). Più ombre che luci*, in Filodiritto, 2013.

presentazione della stessa, salvo che venga disposta la sospensione del procedimento, per consentire un'integrazione documentale richiesta dall'autorità competente. Il gestore, inoltre, può chiedere una proroga della sospensione già disposta, in ragione della complessità della documentazione da presentare.

Il procedimento per il rilascio dell'AUA, come descritto dall'art. 4 del regolamento, si conclude entro novanta giorni, a meno che non venga indetta una conferenza di servizi, al fine di acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, o qualora l'AUA sostituisca titoli abilitativi per i quali almeno uno dei termini di conclusione del procedimento è superiore a novanta giorni, ovvero nei casi previsti dalla L. 241/1990, e dalle normative regionali e di settore che disciplinano il rilascio, la formazione, il rinnovo o l'aggiornamento dei titoli abilitativi compresi nell'AUA.

I tempi di rilascio dell'autorizzazione unica possono quindi variare da novanta a centoventi, sino a centocinquanta giorni, e la convocazione della conferenza di servizi è considerata facoltativa solo se, in base alle normative dei singoli provvedimenti sostituiti, il rilascio può avvenire entro e non oltre

novanta giorni, mentre diviene obbligatoria in tutti gli altri casi indicati dal regolamento<sup>7</sup>.

Inoltre, è interessante notare come il procedimento dettato dal regolamento, presenti alcune analogie con la procedura da seguire per il rilascio del permesso di costruire, tuttavia, mentre in questo caso l'istituzione di uno sportello unico, ad opera del D.P.R. n. 380/2001<sup>8</sup>, è accompagnata da un testo unico in grado di offrire uno quadro normativo chiaro all'interprete, attuando una vera e propria semplificazione procedurale, disciplinando una serie di interventi non sottoposti ad alcun atto abilitativo, il D.P.R. n. 59/2013 non solo resta fuori dal relativo Testo unico ambientale, ma non agisce sui provvedimenti sottostanti, che vengono semplicemente degradati a sub-provvedimenti di un procedimento unitario<sup>9</sup>.

Quanto all'autorità competente in materia di AUA, all'art. 2 del regolamento, essa viene individuata nella "Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento

---

<sup>7</sup> C. Bovino, *L'Autorizzazione unica ambientale le semplificazioni per le PMI e per gli impianti "non-AIA"*, Milano, IPSOA, 2013, p. 34-36.

<sup>8</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)*".

<sup>9</sup> S. Campilongo, X. Santiapichi, *Imprese: con la nuova Aua solo una domanda via web in Guida al dir.*, 2013.

dell'autorizzazione unica ambientale". Considerata l'avvertita necessità di un'applicazione immediata della disciplina in esame, e tenuto conto che, nella maggior parte dei casi, il rilascio dei sette provvedimenti sostituiti dall'autorizzazione unica compete alla Provincia, si ritiene che questa sia competente anche al rilascio dell'AUA, almeno fino a che non intervenga una diversa disposizione regionale<sup>10</sup>.

Fermo restando la competenza in capo alla Provincia, il provvedimento viene però rilasciato (o meglio, trasmesso) dallo sportello unico delle attività produttive, che opera a livello comunale, e spesso con modalità differenti per ogni sportello. Infatti, può facilmente accadere che un'impresa con sedi in più Comuni, sia tenuta a seguire una procedura diversa per ciascun Comune, in quanto diverse sono le realtà territoriali e le problematiche ambientali presenti nei vari territori, con l'ulteriore rischio per le imprese, di vedersi chiudere le porte dalle Province, poiché è imposta dal regolamento l'unicità dell'interfaccia attraverso il SUAP. In mancanza di una riorganizzazione dei vari SUAP presenti sul territorio, al fine di

---

<sup>10</sup> In materia di funzioni fondamentali esercitate dalle province o ad esse attribuite dalla Stato e dalle regioni, secondo le rispettive competenze, si veda anche la recente Legge 7 aprile 2014, n. 56 dettante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

evitare inconvenienti, sarebbe forse utile per il gestore prima di presentare la domanda allo sportello, effettuare una consulenza con l'ente ambientale competente, in modo da definire a priori come procedere, ottimizzando così i tempi<sup>11</sup>.

Va comunque segnalato che è tuttora all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato il disegno di legge n. 1577/2014 di "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", che ha dichiarato fine di garantire l'accelerazione e la semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese, all'art. 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi aventi a oggetto le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi tra i quali è compreso anche l'obbligo di "adeguamento dell'organizzazione di ciascuna amministrazione ai principi di unicità dei punti di contatto con i cittadini e le imprese, con particolare riferimento agli sportelli unici delle attività produttive".

L'autorizzazione unica ambientale ha durata pari a quindici anni a decorrere dalla data di rilascio, ma in caso di scarichi contenenti sostanze pericolose, il gestore dell'impianto è

---

<sup>11</sup> B. Zecchin, *Autorizzazione Unica Ambientale: le buone intenzioni non bastano*, in *Diritto all'ambiente*, 2013.

tenuto a presentare, almeno ogni quattro anni, una comunicazione sugli esiti delle attività di autocontrollo, all'autorità competente, che a sua volta può procedere all'aggiornamento delle condizioni autorizzative qualora risulti necessario.

Il rinnovo dell'AUA è disciplinato all'art. 5 del regolamento, che impone al titolare della stessa di inviare la relativa istanza al SUAP, almeno sei mesi prima della scadenza, aggiornando la documentazione fornita in sede di primo rilascio, o avvalendosi di quella già in possesso dell'autorità competente, qualora le informazioni in essa contenute siano rimaste immutate. La procedura prevista per il rinnovo dell'autorizzazione è la stessa seguita ai fini del rilascio, ed è inoltre consentita la continuazione di esercizio dell'attività, nelle more dell'adozione del provvedimento di rinnovo, fatta salva diversa previsione contenuta nella normativa di settore. L'eccessiva durata dell'autorizzazione, è però temperata dalla possibilità che l'autorità competente imponga il rinnovo (o la revisione delle prescrizioni) prima della scadenza, qualora le prescrizioni in essa contenute impediscano o pregiudichino il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di

pianificazione e programmazione di settore, o anche quando lo esigono nuove disposizioni comunitarie, statali o regionali.

Il successivo art. 6 detta disposizioni in materia di modifiche dell'attività o dell'impianto, ponendo in capo al gestore che intende effettuarle, l'obbligo di comunicarlo all'autorità competente (non al SUAP questa volta), e prevedendo un meccanismo di silenzio assenso in caso di mancata risposta di quest'ultima, trascorsi sessanta giorni dalla comunicazione. Mentre, il gestore che intende effettuare una modifica sostanziale è tenuto a presentare "una domanda di autorizzazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4", e lo stesso è imposto qualora l'autorità competente, entro trenta giorni dalla comunicazione del gestore, ritenga sostanziale la modifica da questo comunicata, impedendone perciò la realizzazione sino al rilascio della nuova autorizzazione. Peraltro, occorre notare che la definizione di modifica sostanziale fornita dall'art. 2 del regolamento, è strettamente legata alle definizioni presenti nelle normative di settore che disciplinano gli atti compresi nell'AUA, ma allo stesso tempo prende in considerazione gli effetti negativi e significativi sull'ambiente che la modifica stessa può produrre, determinando in tal modo delle difficoltà sul piano pratico,



qualora siano presenti criteri diversi nelle discipline di settore o non sia in esse richiesta l'ulteriore condizione degli impatti negativi sull'ambiente.

Sicuramente non si può negare che la disciplina dettata dal D.P.R. n. 59/2013, nel suo complesso, con l'unicità del provvedimento abilitativo e l'unicità dell'interfaccia tra imprese e PA, abbia raggiunto gli obiettivi di semplificazione degli adempimenti amministrativi in materia ambientale, fissati nel decreto Semplifica Italia. Tuttavia, come già esposto, essa presenta anche alcuni aspetti negativi e imprecisioni nella formulazione delle norme, e in alcuni punti vere e proprie lacune, come la mancata previsione di specifiche sanzioni in materia di AUA. Infatti, pur stabilendo la predisposizione di forme di monitoraggio, almeno annuali, sull'attuazione del regolamento volte a verificare, tra l'altro, il numero delle domande presentate al SUAP e i tempi impiegati per la conclusione del procedimento di rilascio, non è presente alcuna specificazione circa il sistema sanzionatorio da adottare in caso di mancato rispetto delle condizioni stabilite ai fini AUA, determinando, ancora una volta, incertezze e difficoltà in sede di applicazione pratica del regolamento.

## **2. La ripartizione delle competenze tra Stato, Regione ed enti locali in materia di emissioni industriali**

Come è noto, la mancanza di uno specifico riferimento all'ambiente nella vecchia formulazione dell'art. 117 della nostra Carta Costituzionale, ha determinato in passato alcune discordanze fra Stato e Regione, in merito alla possibilità di quest'ultima di legiferare in materia ambientale, anche sulla base di un orientamento costituzionale abbastanza ostile al frazionamento regionale della disciplina ambientale. Infatti, solo intorno agli anni '80 la Corte Costituzionale, nonostante l'accentramento delle competenze determinato dall'istituzione nel 1986 del Ministero dell'ambiente, acquisisce la consapevolezza della trasversalità della materia ambientale, considerando l'ambiente quale elemento determinativo della qualità della vita, e habitat naturale necessario alla collettività, la cui protezione "è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt.

9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto”<sup>12</sup>.

Bisogna però aspettare la seconda metà degli anni '90, affinché vengano conferite alle regioni e agli enti locali, tra le funzioni amministrative non espressamente indicate come di rilievo nazionale, anche quelle di “protezione della natura e dell’ambiente”, e di “tutela dell’ambiente dagli inquinamenti”<sup>13</sup>.

Sul tema del riparto di competenze in materia ambientale tra Stato e Regione, ha poi inciso in maniera decisiva, la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, che novellando l’art. 117 Cost., ha attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, tra l’altro, la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, sottratte perciò dal novero delle competenze legislative regionali, nelle quali invece rientra ora “ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”, nonché una serie di materie di legislazione concorrente. La centralizzazione delle misure da adottare in campo ambientale, è mitigata solo dalla

---

<sup>12</sup> Corte Cost., 17 dicembre 1987, n. 641.

<sup>13</sup> Così come specificato all’art. 51 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, dettante norme in materia di “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”.

previsione contenuta nel nuovo art. 116, comma 3, Cost. che consente l'attribuzione alle Regioni, con legge dello Stato, sentiti gli enti locali, di forme e condizioni particolari di autonomia limitatamente a specifiche materie, tra le quali rientra anche la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Quanto alla potestà regolamentare, nelle materie di competenza legislativa esclusiva, essa appartiene allo Stato, salva la possibilità di delegare tale potestà regolamentare alle Regioni, a cui spetta comunque in relazione ad ogni altra materia. Mentre i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, e quindi anche in quelle funzioni che si connettono alla materia ambientale (art. 117, comma 6). Inoltre, l'art. 118, comma 1, Cost. attribuisce ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Ad un anno dalla riforma costituzionale, la Corte ritorna sul punto e nella sentenza del 26 luglio 2002, n. 407, afferma che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma

dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie. In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.” Fino al 2006, perciò, la tutela dell'ambiente non viene considerata una materia in senso tecnico, riconoscendo quindi in capo allo Stato il potere di legiferare in tale ambito.

Dal 2007, inizia però a farsi strada, nella giurisprudenza costituzionale, l'idea di dover necessariamente introdurre una distinzione tra tutela dell'ambiente e fruizione di tale bene, riconoscendo alle regioni la possibilità di incidere in tale ambito con le proprie normative, in maniera indiretta, per il raggiungimento dei propri fini (come ad esempio la tutela della salute o il governo del territorio), potendo in tal modo prevedere anche livelli di tutela più elevati, al solo scopo di disciplinare

adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Ma occorre notare che, oltre alla possibilità di intervenire indirettamente in materia ambientale, pare siano concesse alle regioni anche azioni dirette, entro i margini di intervento che il legislatore può ad esse rimettere (c.d. competenza regionale diretta di carattere attuativo-integrativo)<sup>14</sup>.

A tali considerazioni va poi aggiunto quanto previsto dal Decreto Legislativo n. 152 del 2006, che in particolare all'art. 3 *quinquies*, impegna lo Stato e le Regioni ad una equilibrata cooperazione istituzionale in materia ambientale, alla luce dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, stabilendo espressamente che le regioni e le province autonome “possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedimentali”. Mentre, è stabilito che lo Stato intervenga in questioni involgenti interessi ambientali, ove gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di

---

<sup>14</sup> G. Spina, *Semplificazione ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, in *Ambiente & sviluppo*, fasc. 1, 2014, p. 50-51.

governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati, e lo stesso principio di sussidiarietà trova applicazione anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori.

Per quanto riguarda, in particolare, il riparto di competenze tra Stato, Regione ed enti locali in materia di emissioni industriali, l'art. 271 del Codice dell'ambiente, nella sua precedente formulazione prevedeva la possibilità per le regioni e le province autonome di stabilire, con legge o con provvedimento generale, sulla base delle migliori tecniche disponibili<sup>15</sup>, valori limite di emissione compresi tra minimi e massimi statali. Era inoltre consentito, sulla base di piani e programmi di cui all'art.8 del D.Lgs. n. 351/1999<sup>16</sup>, e all'art. 3 del D.Lgs. n. 183/2004<sup>17</sup>, stabilire valori limite di emissione e prescrizioni più severi rispetto agli standard statali, purché necessari al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria<sup>18</sup>. Il successivo art. 281, ampliava il campo di intervento regionale

---

<sup>15</sup>Per maggiori approfondimenti sulle migliori tecniche disponibili, si rinvia al Capitolo I del presente testo.

<sup>16</sup> Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 351, *"Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente"*.

<sup>17</sup> Decreto Legislativo 21 maggio 2004, n. 183, *"Attuazione della direttiva 2002/3/CE relativa all'ozono nell'aria"*.

<sup>18</sup> L'art. 2 del D.Lgs. n. 183/2004 definisce valore bersaglio (per i livelli di ozono nell'aria ambiente), il "livello fissato al fine di evitare a lungo termine effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo complesso, da conseguirsi per quanto possibile entro un dato periodo di tempo".

consentendo, tramite intesa con il Ministero dell'Ambiente e della salute, di fissare valori limite più severi di quelli imposti dal TUA, in presenza di particolari situazioni a rischio sanitario o di zone che richiedessero una particolare tutela ambientale. Tuttavia, la soluzione offerta dalla Parte V del Codice dell'ambiente, in materia di inquinamento atmosferico generato da attività industriali, si presentava, in maniera abbastanza evidente, come frammentaria e disarticolata oltre che connotata da arretratezza sotto il profilo tecnico<sup>19</sup>.

La Corte Costituzionale, chiamata più volte a pronunciarsi su questioni relative a materie disciplinate dalla Parte V del TUA, ha avuto modo di sottolineare come il D.Lgs. n. 152/2006 riconosca alle Regioni un ampio margine di intervento, “al fine di conferire esecuzione e talora di rendere eventualmente più severa la disciplina statale concernente l'inquinamento atmosferico”, come si evince dall'art. 271, che oltre ad affidare alle Regioni e Province autonome la determinazione dei valori limite di emissione all'interno di quelli indicati dalla normativa nazionale, ammette anche l'introduzione in sede decentrata di limiti e

---

<sup>19</sup> A. Giusti, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, 2011, p. 48-50.



prescrizioni più restrittivi rispetto agli standard statali, legittimando infine l'imposizione al singolo impianto di condizioni ancora più rigide in sede di rilascio e di rinnovo dell'autorizzazione. Invitando ad un apprezzamento del ruolo e dell'ampiezza delle funzioni affidate alle Regioni alla luce dell'assetto complessivo del Codice dell'ambiente, la Corte specifica inoltre che, nel concorso della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente con quella concorrente in materia di tutela della salute, quanto dettato dall'art. 281 del TUA, "provvede ad allocare l'esercizio della funzione in sede regionale, dimostrandosi in tal modo rispettosa dell'articolo 118 Cost., mentre la previsione dell'intesa agisce da strumento di raccordo idoneo a soddisfare il canone della leale collaborazione, in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della Regione"<sup>20</sup>.

Successivamente, la riforma del Codice dell'ambiente, attuata con D.Lgs. n.128/2010, nell'intento di arginare la lacunosità della disciplina ambientale, è intervenuta anche sull'impianto originario dell'art. 271, semplificandolo. Innanzitutto viene stabilito che "con decreto da adottare ai sensi

---

<sup>20</sup> Corte Cost., 16 luglio 2009, n. 250.

dell'articolo 281, comma 5, sono individuati, sulla base delle migliori tecniche disponibili, i valori di emissione e le prescrizioni da applicare alle emissioni convogliate e diffuse degli impianti ed alle emissioni diffuse delle attività presso gli stabilimenti anteriori al 1988, anteriori al 2006 e nuovi, attraverso la modifica e l'integrazione degli allegati I e V alla parte quinta del presente decreto”.

Sulla scia dell'orientamento costituzionale, restano invece ferme le disposizioni che disciplinano i poteri delle Regioni in merito alla fissazione di valori limite di emissione. Infatti, il nuovo art. 271 stabilisce che “la normativa delle regioni e delle province autonome in materia di valori limite e di prescrizioni per le emissioni in atmosfera degli impianti e delle attività deve tenere conto, ove esistenti, dei piani e programmi di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa”, inoltre “per tutti gli impianti e le attività previsti dall'articolo 272, comma 1, la regione o la provincia autonoma, può stabilire, anche con legge o provvedimento generale, sulla base delle migliori tecniche disponibili, appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati. Con legge o provvedimento generale la

regione o la provincia autonoma può inoltre stabilire, ai fini della valutazione dell'entità della diluizione delle emissioni, portate caratteristiche di specifiche tipologie di impianti". Viene poi concessa la possibilità ai piani e programmi di qualità dell'aria previsti dalla normativa vigente, di stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli contenuti negli Allegati I, II, III e V alla Parte quinta del TUA, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, "purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria".

Per quanto riguarda poi l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti, l'art. 269 del TUA ne prescrive il rilascio sulla base di un'apposita istanza presentata dal gestore all'autorità competente, che viene individuata dall'art. 268 nella "regione o la provincia autonoma o la diversa autorità indicata dalla legge regionale". Nell'ambito del procedimento, viene però coinvolto anche l'ente comunale, in quanto l'art. 269 stabilisce che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, "l'autorità competente indice, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, una conferenza di servizi nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in

altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune”.

Inoltre, in sede di rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione è disposto che “l'autorità competente, previa informazione al comune interessato il quale può esprimere un parere nei trenta giorni successivi, avvia un autonomo procedimento entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta”.

La norma disciplina poi l'ipotesi in cui, il gestore intenda effettuare delle integrazioni alla domanda già presentata, imponendone la trasmissione all'autorità competente, ma prevedendo espressamente la possibilità per il gestore di richiedere al Ministro dell'ambiente di provvedere, in caso di silenzio dell'autorità competente, trascorso un determinato termine (notificando anche ad essa la relativa richiesta). Il Ministro si esprime sulla richiesta, di concerto con i Ministri della salute e delle attività produttive, “sentito il comune interessato”, entro un determinato termine decorso il quale il procedimento si intende concluso.

Il tema del riparto di competenze tra Stato, Regione ed enti locali, occupa una certa rilevanza anche in materia di autorizzazione integrata ambientale, disciplinata nella Parte II del

TUA, e di recente riformata ad opera del D.Lgs. n. 46/2014, in attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

L'art. 7, com'è noto, distingue tra progetti sottoposti ad AIA statale e progetti sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali, disponendo che in sede statale il provvedimento AIA sia rilasciato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, mentre in sede regionale è prevista la competenza della pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome. Anche nella sua nuova formulazione, ammette per le Regioni e le Province autonome, la possibilità di disciplinare “con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali”, nonché, nel rispetto della legislazione comunitaria, eventuali ulteriori modalità per l'individuazione di installazioni da sottoporre ad AIA (purché compatibili con quelle imposte dal TUA), e per lo svolgimento della relativa consultazione, e procedure di rilascio del provvedimento, “fermo restando il rispetto dei limiti generali di cui al presente decreto ed all'articolo 29 della legge 7 agosto

1990, n. 241<sup>21</sup>, e successive modificazioni”. Le Regioni e le Province autonome, sono però tenute ad informare annualmente il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, circa i provvedimenti adottati e i procedimenti di valutazione in corso, e comunque, ad esercitare le competenze ad esse assegnate, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal Titolo I, alla Parte II del TUA.

Per garantire l’uniforme applicazione sul territorio nazionale della disciplina AIA, è poi disposta all’art. 29 *quinquies*, l’istituzione presso il Ministero dell’ambiente, di un Coordinamento tra i rappresentanti di tale Ministero, di ogni Regione e Provincia autonoma e dell’Unione delle province italiane (UPI), al quale partecipano rappresentanti dell’ISPRA e rappresentanti delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell’ambiente. Tale Coordinamento è diretto ad assicurare, anche mediante gruppi di lavoro, l’elaborazione di indirizzi e linee guida su aspetti di comune interesse e permette un esame congiunto di temi connessi all’applicazione della

---

<sup>21</sup> L’art. 29 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 dettante “*Nuove norme sul procedimento amministrativo*”, ne disciplina il relativo ambito di applicazione.

disciplina AIA, anche al fine di garantirne un'attuazione coordinata e omogenea e prevenire situazioni di inadempimento.

Disposizioni specifiche sono inoltre dettate in materia di compiti e poteri attribuiti all'autorità competente da esercitare in sede di rinnovo e riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, nonché in caso di modifica degli impianti o variazione del gestore, ponendo in capo a quest'ultimo specifici obblighi di comunicazione all'autorità stessa. Sono poi disposte una serie di norme volte ad assicurare il rispetto della condizioni AIA, mediante la trasmissione all'autorità competente dei dati scaturiti dall'esecuzione di controlli delle emissioni e monitoraggio degli impianti, riconoscendo all'autorità stessa il potere di disporre ispezioni straordinarie, e in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione, di procedere, secondo la gravità delle infrazioni, a diffida, sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e/o chiusura dell'installazione. Qualora l'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie determini situazioni di pericolo o di danno alla salute, l'autorità competente è tenuta a darne comunicazione al sindaco ai fini dell'adozione

delle misure necessarie a prevenire o impedire il danno o il pericolo.

Il comma 11 *bis* dell'art. 29 *decies*, stabilisce, inoltre, che le attività ispettive in sito svolte dall'autorità di controllo, siano definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, contenente una serie di specifici elementi elencati dalla norma stessa, e volto a garantire il coordinamento con quanto previsto nelle autorizzazioni integrate statali ricadenti nel territorio. Sono infine posti in capo all'autorità competente specifici obblighi di comunicazione, e scambio periodico di informazioni in merito all'attuazione della disciplina AIA, verso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e di quest'ultimo a favore della Commissione europea, circa l'attuazione della direttiva 2010/75/UE.

Quanto agli orientamenti giurisprudenziali in materia di autorizzazione integrata ambientale e poteri riconosciuti alle varie amministrazioni pubbliche, va segnalata una recente decisione del Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, del 15 luglio 2013, n. 403, in merito alla legittimità di un'ordinanza relativa ad piano di riduzione delle emissioni diffuse provenienti da uno stabilimento siderurgico. La vicenda prende il via con due ricorsi



presentati nel 2012 da Lucchini S.p.A e Servola spa (impianti siderurgici dello stabilimento di Servola, in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale) con i quali viene richiesto l'annullamento dell'ordinanza del sindaco del 3 gennaio 2012 n. 649, che ordina alle ditte di presentare entro 30 giorni un piano di riduzione delle emissioni diffuse provenienti dallo stabilimento, nonché la nota dell'azienda per i servizi sanitari n.1 del 10 maggio 2011 avente ad oggetto la qualità dell'aria nell'abitato di Servola. Nei motivi di ricorso i ricorrenti lamentavano la violazione, tra gli altri, anche degli artt. 29 *sexies*, 29 *septies*, 29 *octies*, 29 *decies* del D.Lgs. n.152/2006. Ai nostri fini è interessante notare come il Tar, nel motivare il rigetto dei due ricorsi, sottolinei l'importanza del provvedimento AIA quale espressione del “principio di precauzione stabilito dalla normativa europea, per la tutela dell'ambiente e quindi in ultima analisi per la difesa della salute umana”, specificando inoltre che, l'attività economica, seppur libera sulla base della nostra Costituzione, debba comunque svolgersi nel pieno rispetto delle normative di tutela ambientale, e l'ordinanza in esame “va inquadrata in quelle attività amministrative che implicano un rapporto non solo di controllo ma in ultima analisi di continua

collaborazione tra pubblico e privato, al fine di tutelare l'ambiente e la salute, in piena e concreta applicazione dei principi europei e costituzionali”<sup>22</sup>. A sostegno poi della competenza del sindaco ad adottare un'ordinanza contingibile e urgente<sup>23</sup>, il Tar specifica che “il superamento dei limiti indicati costituisce un elemento da cui si può desumere un imminente pericolo di danno alla salute pubblica, per cui spetta al sindaco anche in via di urgenza indicare le norme da applicare per prevenire o impedire il danno o il pericolo”, come si desume anche dal richiamo fatto dall'art. 29 *decies*, comma 10 del TUA, all'art. 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

Da ultimo, occorre far cenno anche alla disciplina sul riparto di competenze in materia di autorizzazione unica ambientale, dettata dal D.P.R. n. 59/2013, che ha introdotto una serie di norme dirette a semplificare gli adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale. L'art. 2 del regolamento in questione, definisce autorità competente: “la Provincia o la diversa autorità

---

<sup>22</sup> Si veda in tal senso anche TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, n. 231, del 9 aprile 2013.

<sup>23</sup> Sul punto si veda anche TAR Marche, Sez. I, n. 37, del 9 gennaio 2014.

indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale, che confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive", presente in ciascun comune e a sua volta definitivo come "l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento".

In maniera sommaria è possibile affermare che, il procedimento di rilascio dell'AUA si basa sull'interazione tra gestore, SUAP e Provincia, imponendo al primo di presentare la relativa domanda di autorizzazione allo sportello unico, il quale provvede a trasmetterla in modalità telematica alla Provincia, verificandone in accordo con quest'ultima la correttezza formale; nell'ambito del procedimento la Provincia, qualora lo ritenga necessario, può richiedere un'integrazione della documentazione presentata dal gestore ai fini AUA, e in casi determinati, indire una conferenza di servizi (facoltativa o obbligatoria), trasmettendo in via telematica ogni comunicazione al gestore

tramite lo sportello unico delle attività produttive. Alla Provincia vengono poi riconosciuti specifici poteri da esercitare in sede di rinnovo dell'autorizzazione e modifica degli impianti ad essa soggetti. Sempre nell'intento di attuare una semplificazione amministrativa in materia ambientale, al Capo III in cui vengono dettate disposizioni in materia di emissioni in atmosfera, "è fatta salva la facoltà del gestore di aderire tramite il SUAP, ricorrendone i presupposti, all'autorizzazione di carattere generale ai sensi dell'articolo 272, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152. Il SUAP trasmette, per via telematica, l'adesione all'autorità competente".

Proprio in merito alla definizione di politiche di semplificazione in materia ambientale, si può cogliere la centralità del ruolo delle amministrazioni regionali, oggi più che mai chiamate, insieme allo Stato, ad alleggerire il carico burocratico gravante sulle imprese in tale delicato settore. Tra le politiche adottate a tal fine in ambito regionale, particolarmente interessanti si presentano gli strumenti predisposti dalla Regione Lombardia, che dal 2010 promuove la semplificazione dei procedimenti ambientali resi obbligatori per imprese e cittadini, con una serie di specifici interventi diretti a favorire un

coordinamento tra le varie procedure, ma nel contempo ad ottimizzare i singoli procedimenti. Innanzitutto, nell'intento di digitalizzare e innovare la PA, nel 2010 è stato creato un nuovo Assessorato dedicato ai temi di Semplificazione e Digitalizzazione, che con l'adozione dell'Agenda Lombarda Semplice, ha dato avvio ad un percorso di lavoro diretto a coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati partecipanti ai procedimenti amministrativi. Dal 2013, la delega alla Semplificazione e Digitalizzazione è stata assegnata all'Assessorato all'Economia, Crescita e Semplificazione, ed è stata creata, all'interno della Direzione Centrale Programmazione Integrata e Finanza, una nuova Unità Organizzativa (UO) dedicata ai temi di semplificazione e digitalizzazione. L'OU opera con lo specifico obiettivo di rendere più accessibili i servizi ai cittadini, all'impresa e al sistema pubblico lombardo, sulla base di strumenti e metodi di partecipazione ed ascolto.

Notevoli sono stati gli interventi di semplificazione nel settore ambientale realizzati negli ultimi anni dalla Regione, di carattere normativo, amministrativo, e di reingegnerizzazione dei processi, predisponendo nel contempo linee guida e criteri tecnici in grado di rendere operativi tali interventi. Nell'ambito di tale

politica di semplificazione, è stata inoltre promossa l'informatizzazione dei documenti da inviare alla PA mediante procedure telematiche, garantendo allo stesso tempo, la gestione delle istruttorie e il rilascio dei relativi titoli in modalità informatizzata, realizzando perciò un notevole risparmio di tempi e costi<sup>24</sup>.

L'esempio della Regione Lombardia rende evidente e sottolinea l'importanza delle funzioni esercitate dalle autonomie locali nella gestione delle problematiche connesse all'ambiente, in un'ottica di protezione e valorizzazione dello stesso, ma senza trascurare le esigenze delle imprese e del mercato correlate a tale settore, che richiedono semplificazione e ottimizzazione di quelle procedure amministrative che alla tutela dell'ambiente sono comunque dirette.

Occorre infine ricordare che, anche nell'ambito della recente riforma delle province attuata con Legge n. 56/2014, restano ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, e ancora, le regioni riconoscono alle province forme particolari di autonomia

---

<sup>24</sup> G. Spina, *Semplificazione ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, cit.

nelle materie di cui al predetto art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione. La riforma del 2014 ricomprende tra le funzioni fondamentali attribuite alle province, anche la “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza”, da esercitare nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia, inoltre, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, possono attribuire funzioni provinciali diverse (in attuazione dell’art. 118 della Costituzione, o al fine di conseguire specifiche finalità) e sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

### **3. Il “Decreto del Fare” e le semplificazioni in materia di ambiente**

Le scelte legislative e di politica economica poste in essere negli ultimi anni, dimostrano come sia ormai riconosciuto un ruolo preminente agli strumenti di tutela dell’ambiente, nella

predisposizione di misure a sostegno dell'economia e di semplificazione dell'apparato burocratico del nostro Paese.

Particolarmente diretto alla predisposizione di misure di semplificazione, si presenta il Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69 (coordinato con la Legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98), recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”, che oltre ad interventi di carattere generale volti a ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti, contiene numerose misure per la riduzione dei costi burocratici, al fine agevolare la ripresa economica in molteplici settori.

Il c.d. Decreto del Fare, nel Titolo II dedicato appunto alle semplificazioni, introduce anche una serie di misure in materia di ambiente, dirette ad accelerare le procedure autorizzatorie, riducendo nel contempo gli oneri per gli operatori, ma nel rispetto degli standard europei e di mantenimento dei livelli di tutela ambientale. Tra gli interventi nel settore ambientale, ai nostri fini, significativi si presentano quelli riguardanti la disciplina degli impianti ad inquinamento scarsamente significativo, che apportano modifiche alla parte I dell'Allegato IV alla Parte V del Codice dell'ambiente, con riferimento agli impianti ed attività in deroga.



L'articolo 272, comma 1, del Codice dell'ambiente, infatti, stabilisce espressamente che non sono sottoposti ad autorizzazione alle emissioni in atmosfera, gli stabilimenti in cui sono presenti esclusivamente impianti e attività elencati nella parte I dell'Allegato IV alla Parte V del Codice stesso, e si tratta appunto di impianti e attività le cui emissioni sono “scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico”, disponendo che si applicano esclusivamente i valori limite di emissione e le prescrizioni specificamente previsti, per tali impianti e attività, dai piani e programmi o dalle normative di cui all'articolo 271, commi 3 e 4 (vale a dire la normativa delle regioni e delle province autonome e i piani e i programmi di qualità dell'aria previsti dalla normativa vigente che stabiliscono appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli imposti dal TUA). Tale norma si applica anche ai dispositivi mobili utilizzati all'interno di uno stabilimento da un gestore diverso da quello dello stabilimento o non utilizzati all'interno di uno stabilimento<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> All'art. 272, comma 1, è però disposto che “Il gestore di uno stabilimento in cui i dispositivi mobili di un altro gestore sono collocati ed utilizzati in modo non occasionale deve comunque ricomprendere tali dispositivi nella domanda di autorizzazione dell'articolo 269 salva la possibilità di aderire alle autorizzazioni generali del comma 2 nei casi ivi previsti”.

Per gli impianti e le attività in deroga, è stabilito che l'autorità competente può prevedere, con proprio provvedimento generale, che i gestori siano tenuti semplicemente a comunicare alla stessa (o ad altra autorità da questa delegata), in via preventiva, la data di messa in esercizio dell'impianto o di avvio dell'attività ovvero, in caso di dispositivi mobili, la data di inizio di ciascuna campagna di utilizzo.

All'elenco di materiali e attività in deroga, l'art. 41 *ter* del Decreto del fare, aggiunge: i silos per i materiali vegetali; gli impianti di essiccazione di materiali vegetali impiegati da imprese agricole o a servizio delle stesse con potenza termica nominale, per corpo essiccante, uguale o inferiore a 1 MW, se alimentati a biomasse o a biodiesel o a gasolio come tale o in emulsione con biodiesel, e uguale o inferiore a 3 MW, se alimentati a metano o a gpl o a biogas; le cantine che trasformano fino a 600 tonnellate l'anno di uva nonché stabilimenti di produzione di aceto o altre bevande fermentate, con una produzione annua di 250 ettolitri per i distillati e di 1.000 ettolitri per gli altri prodotti; i frantoi.

Alcune modifiche riguardano anche gli impianti e le attività di cui all'art. 272, comma 2, del TUA, in riferimento a

specifiche categorie di stabilimenti (individuate in relazione al tipo e alle modalità di produzione), per le quali l'autorità competente può adottare apposite autorizzazioni di carattere generale, relative a ciascuna singola categoria, nelle quali sono stabiliti i valori limite di emissione<sup>26</sup>, le prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati, i tempi di adeguamento, i metodi di campionamento e di analisi e la periodicità dei controlli. L'autorizzazione generale stabilisce i requisiti della domanda di adesione e può prevedere appositi modelli semplificati di domanda, nei quali le quantità e le qualità delle emissioni sono deducibili dalle quantità di materie prime ed ausiliarie utilizzate<sup>27</sup>.

All'elenco di tali impianti e attività, contenuto nella parte II dell'Allegato IV alla Parte V del TUA, sono aggiunti: gli impianti di essiccazione di materiali vegetali impiegati o a servizio di imprese agricole non ricompresi nella parte I dello stesso Allegato; gli stabilimenti di produzione di vino, aceto o

---

<sup>26</sup> Per tali impianti e attività, i valori limite di emissione e le prescrizioni sono stabiliti in conformità all'articolo 271, commi da 5 a 7.

<sup>27</sup> Per gli stabilimenti in cui sono presenti anche impianti o attività a cui l'autorizzazione generale non si riferisce, il gestore deve presentare domanda di autorizzazione ai sensi dell'articolo 269. I gestori degli impianti per cui è stata adottata una autorizzazione generale possono comunque presentare domanda di autorizzazione ai sensi dell'articolo 269.

altre bevande fermentate non ricompresi nella parte I dello stesso Allegato.

Va comunque specificato che, tale disciplina di semplificazione a favore di determinati impianti e attività in deroga, non si applica in caso di emissione di sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate<sup>28</sup>, e nel caso in cui siano utilizzate, nell'impianto o nell'attività, le sostanze o i preparati classificati<sup>29</sup> come cancerogeni, mutageni o tossici per la riproduzione, a causa del loro tenore di COV.

In merito agli interventi di semplificazione delle procedure disciplinate dal Codice dell'ambiente, un cenno merita anche il Disegno di Legge n. 2093 recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali” (approvato dalla Camera il 13 novembre 2014 e trasmesso al Senato), di fondamentale importanza nell'ambito delle politiche ambientali nazionali collegate a scelte e misure economiche indirizzate verso uno sviluppo sostenibile.

---

<sup>28</sup> Come individuate dalla parte II dell'Allegato I alla Parte V del TUA.

<sup>29</sup> In base al Decreto legislativo 3 febbraio 1997, n. 52 di *Attuazione della direttiva 92/32/CEE concernente classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose*

Nell'intento di semplificare i procedimenti valutativi e autorizzatori previsti in materia di ambiente, tale Disegno di Legge detta all'art. 5 una specifica disciplina di "semplificazione organizzativa di VIA, VAS e AIA statali", prevedendo l'istituzione di una Commissione tecnica unificata, di supporto tecnico-scientifico per l'attuazione delle disposizioni della Parte II del TUA (dedicata alle suddette procedure), con la conseguente soppressione della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale-VIA e VAS e la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata-IPPC.

La Commissione svolge in particolare i seguenti compiti: provvede all'istruttoria dei progetti presentati dai proponenti; esegue l'istruttoria tecnica di cui all'art. 184 del D.Lgs. n. 163/2006<sup>30</sup> ed esprime il proprio parere sul progetto assoggettato a VIA presentato dal soggetto proponente; svolge le attività tecnico istruttorie per la VAS dei piani e programmi la cui approvazione compete ad organi dello Stato ed esprime il proprio

---

<sup>30</sup> L'art. 184 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, disciplina il contenuto della valutazione di impatto ambientale, specificando che essa "individua gli effetti diretti e indiretti di un progetto e delle sue principali alternative, compresa l'alternativa zero, sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sull'interazione fra detti fattori, nonché sui beni materiali e sul patrimonio culturale, sociale e ambientale e valuta inoltre le condizioni per la realizzazione e l'esercizio delle opere e degli impianti."

parere motivato per il successivo inoltro al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che adotta il conseguente provvedimento; svolge le attività istruttorie e di consulenza tecnica connesse al rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali di competenza statale; fornisce all'autorità competente, anche effettuando i necessari sopralluoghi, in tempo utile per il rilascio dell'AIA, un parere istruttorio conclusivo e pareri intermedi debitamente motivati, nonché approfondimenti tecnici in merito a ciascuna domanda di autorizzazione; fornisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare consulenza tecnica in ordine ai compiti del Ministero medesimo.

La Commissione unificata è articolata in Sottocommissioni VIA, VIA Speciale, VAS e AIA, a ciascuna delle quali è preposto un Coordinatore. La programmazione dei lavori e le modalità di svolgimento dell'attività della Commissione unificata, sono assicurate da un Comitato di programmazione composto dai quattro Coordinatori e dal Direttore generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare competente per materia, inoltre, per le valutazioni di impatto ambientale di infrastrutture e di insediamenti, per i quali sia riconosciuto un concorrente interesse regionale, la Commissione

unificata è integrata da un esperto designato, dalle regioni e dalle province autonome interessate, mentre per le attività relative a ciascuna domanda di autorizzazione integrata ambientale, la Commissione è integrata da un esperto designato, da ciascuna regione, da ciascuna provincia autonoma e da ciascun comune territorialmente competenti.

Il venir meno di distinti organi consultivi per le procedure di VIA e AIA, costituisce un importante passo avanti nell'integrazione delle due procedure di competenza statale, come si evince anche dalla lettura della relazione illustrativa dell'art. 5 in questione, dove si afferma che, tale norma deriva dalla recente modifica che il D.Lgs 128/2010 ha introdotto nella disciplina dei rapporti reciproci tra VIA ed AIA, disponendo che la VIA tenga luogo dell'AIA nei procedimenti nei quali sono necessari ambedue i provvedimenti ai fini della costruzione e dell'esercizio dell'impianto, "e dunque, gli stessi vengono rilasciati (o negati) all'esito di un procedimento unitario, destinato ad affrontare congiuntamente sia i profili localizzativi e di impatto ambientale di un nuovo progetto, sia quelli attinenti alla gestione dell'impianto da realizzare. In questa prospettiva funzionale di concentrazione del procedimento amministrativo di

consenso, non sembra conservare sufficiente giustificazione la presenza di due Commissioni istruttorie distinte, l'una per la VIA e l'altra per l'AIA. Al contempo, la necessità di provvedere ad adottare misure di semplificazione degli adempimenti posti a carico delle imprese, di accelerazione dei tempi necessari per l'emanazione dei procedimenti burocratici, comporta la scelta di unificare le due Commissioni e di ridurre conseguentemente il numero dei componenti", fermo restando che l'articolazione della Commissione nelle Sottocommissioni garantisce comunque il mantenimento delle specificità delle diverse procedure, pure in una visione integrata.

Come è facile notare, la tutela dell'ambiente e gli strumenti a tal fine predisposti, pongono le basi per una miglior efficienza dell'apparato burocratico e una sensibile crescita nel campo della green economy, obiettivi questi che non comportano un ostacolo per le iniziative economiche pubbliche e private, ma al contrario favoriscono quelle più attente alle problematiche ambientali, percorrendo in tal modo la strada che conduca ad uno sviluppo sostenibile.



## CONCLUSIONI

“La nostra sfida più grande in questo nuovo secolo è di adottare un’idea che sembra astratta - lo sviluppo sostenibile”, queste le parole pronunciate dall’ex Segretario generale delle Nazioni Unite e Premio Nobel per la pace, Kofi Annan, che nell’ambito della Conferenza Annuale sull’Ambiente svoltasi nel maggio del 2002 , pochi mesi prima del Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg, sottolineava l’importanza di cogliere l’opportunità da questo offerta per l’attuazione di un piano d’azione comune nel rapporto fra la società umana e l’ambiente naturale, in quanto è nel chiaro interesse di tutti proteggere l’ambiente e promuovere uno sviluppo sostenibile, percorrendo così la strada in direzione di un sentimento più vasto di responsabilità reciproca.

Dalla prima introduzione del concetto di “sviluppo sostenibile”, avvenuta nell’ambito della Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED) nel 1987, ad oggi i progressi raggiunti sono stati certamente più lenti di quanto auspicato. Gli ostacoli maggiori sono dipesi principalmente dalla difficile interazione tra ambiente ed economia, da sempre

considerati antagonisti nella scena politica mondiale. Con il passare del tempo, tuttavia, i cambiamenti climatici, i continui disastri ambientali e l'exasperato livello raggiunto dall'inquinamento globale, hanno indotto ad una diversa visione dei rapporti tra economia e ambiente, meno conflittuali e più orientati invece ad una crescita complessivamente intesa. L'ambiente cessa di essere concepito come un mero ostacolo per lo sviluppo delle attività produttive, e viene invece considerato fattore strategico e necessario per il proseguimento di obiettivi più ampi di sostenibilità.

Le linee di intervento adottate in ambito comunitario ed internazionale a favore dell'integrazione tra economia e ambiente sono in continua evoluzione. Partendo da normative settoriali, si procede verso forme più sofisticate di integrazione sistematica, sviluppando accanto ai tradizionali strumenti di pianificazione e controllo, anche strumenti che non siano un mero ostacolo allo sviluppo economico, ma anzi un incentivo a promuovere il miglioramento delle prestazioni ambientali di determinate attività produttive.

I sistemi comunitari di ecogestione e audit (come il sistema EMAS-Eco Management and Audit Scheme), il sistema per lo

scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità (il c.d. Emission Trading System-ETS), e le stesse modifiche apportate alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale ad opera dalla direttiva 2010/75/UE, al dichiarato fine di assicurare un approccio integrato alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, sono alcuni esempi di un'azione comunitaria sempre più attenta alle tematiche ambientali e sempre più a favore di forme di produzione “pulite”.

In particolare la direttiva 2010/75/UE ha introdotto numerose modifiche alla normativa sulle emissioni dovute ad attività industriali, includendo in un unico testo sette delle precedenti direttive in materia, inoltre, interviene in maniera più incisiva sugli istituti autorizzatori e sui sistemi di monitoraggio e controllo degli impianti, rafforzando l'applicazione delle migliori tecniche disponibili.

La direttiva IED è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, che apporta rilevanti modifiche al D.Lgs. n. 152/2006, in particolare alla Parte Seconda, con la quasi integrale riscrittura del Titolo III bis relativo alla normativa AIA.

Seppur non si può tacere la portata innovativa del decreto stesso, tuttavia molti sono gli aspetti negativi da sottolineare. In particolare questi sono legati all'indebolimento e alla perdita esaustività dell'AIA, in quanto viene riproposto il carattere tassativo dei provvedimenti che da questa possono essere sostituiti (confermando quanto in precedenza disposto dal D.Lgs. 128/2010), determinando così la perdita della sua originaria caratteristica di "autorizzazione unica" in campo ambientale per l'esercizio di attività industriali particolarmente inquinanti.

Un altro aspetto negativo è costituito dalla mancata predisposizione di strumenti ai fini del coordinamento tra VIA-AIA, reso ancora più attuale e necessario dal nuovo assetto procedurale delineato dalla riforma, con l'aggiunta di maggiori informazioni e dell'obbligo della predisposizione di una relazione di riferimento, ampliando così la portata delle valutazioni da effettuare in sede di AIA, fermo restando che, la ratio stessa della procedura autorizzatoria richiede che questa tenga conto dei risultati istruttori conseguiti nell'ambito di altre procedure valutative ambientali.

Notevole è stata anche l'iniziativa del legislatore di modificare l'apparato sanzionatorio posto a corredo della

disciplina sull'AIA, tuttavia, le novità introdotte per quanto interessanti, non sembrano aver eliminato quel disallineamento tra le sanzioni dettate per impianti sottoposti ad autorizzazione e quelle previste per garantire il corretto esercizio degli impianti non AIA.

Ciò che invece sembra abbastanza evidente è che il D.Lgs. n. 46/2014, predisponendo efficaci strumenti di tutela dell'ambiente, con imposizioni e vincoli più restrittivi per i gestori, non tiene conto delle esigenze di semplificazione procedimentale e di riduzione degli oneri amministrativi per imprese e cittadini, e più in generale, ad esigenze di sviluppo e competitività.

In tale direzione sembra invece diretta l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), prevista a favore delle PMI e degli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale, ovvero quelle imprese che, per esercitare la propria attività, necessitano di almeno una delle sette autorizzazioni ambientali di settore dalla stessa sostituite.

La disciplina dettata in materia di AUA, nel suo complesso, con l'unicità del provvedimento abilitativo e l'unicità dell'interfaccia tra imprese e PA, ha certamente raggiunto

importanti obiettivi di semplificazione degli adempimenti amministrativi in materia ambientale, tuttavia, anch'essa presenta alcuni aspetti negativi e imprecisioni nella formulazione delle norme, come la mancata previsione di specifiche sanzioni in materia di AUA, determinando in tal modo una serie di incertezze e difficoltà in sede di applicazione pratica del regolamento.

Va tuttavia sottolineato come in ambito nazionale si è tentato comunque di dare una risposta al continuo bisogno di interventi a favore della crescita economica ed occupazionale del Paese, da realizzarsi attraverso investimenti verso settori nuovi in grado di produrre effetti positivi anche a livello sociale ed ecologico, oltre che economico. A questo sono dirette le norme di recente introduzione, volte a promuovere misure a favore della green economy e il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, adottando quindi un nuovo modello economico ecosostenibile.

Oggi il problema della sostenibilità ambientale non è perciò affrontato solo nell'ambito della politica ambientale, ma anche e soprattutto in quello della politica economica, che vede

nella stessa, la chiave per lo sviluppo e la competitività, in un mercato sempre più attento all'eco-efficienza.

Nonostante siano stati compiuti grandi passi avanti in ambito comunitario e nazionale, tuttavia, la strada per lo sviluppo sostenibile è ancora lunga. Si tratta di un difficile percorso che richiede ulteriori e più incisivi interventi normativi ed economici, che tengano conto del carattere trasversale della tematica ambientale e garantiscano quindi un approccio alle sue problematiche e potenzialità in tutti i livelli dei processi decisionali di tutti i settori coinvolti. Risulta però indispensabile anche una presa di coscienza della società intera sull'importanza di acquisire un'educazione ambientale che porti volontariamente a riconoscere il dovuto rispetto all'ecosistema, in quanto considerato indispensabile valore della qualità della vita.

## BIBLIOGRAFIA

A. Martelli (2013), *Ambiente: entra in vigore la nuova Autorizzazione “unica”(Aua), Più ombre che luci*, (14 giugno 2013 Bologna), in <http://www.filodiritto.com/articoli/2013/06>;

Alesio M. (2010), *Alla ricerca dei puntuali confini distintivi fra Valutazione di impatto ambientale e Autorizzazione integrata ambientale*, (Nota a T.a.r. Toscana, sez. II, 3 marzo 2010, n. 592, Giuntini Antinori, c. Prov. Firenze), (20 aprile 2010), in [http://www.unitel.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2391](http://www.unitel.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2391);

Benamati C. e Landi G. (2009), *Autorizzazione Ambientale Integrata (IPPC)*, in *Ambiente, Inquinamento, Responsabilità*, Milano, Giuffrè, pp. 111-128;

Bertuzzi R. e Carboni N., *Le modifiche introdotte alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale dal decreto legislativo n°46 del 4 marzo 2014*, (6 maggio 2014 Roma), in <http://lexambiente.it/ambiente-in-genere/188-dottrina188/10488>;



Bordin A. (2012), *Aspetti finanziari per la gestione dell'ambiente*, in *Manuale Ambientale*, Milano, IPSOA, pp. 227-262;

Bovino C. (2013), *L'Autorizzazione unica ambientale le semplificazioni per le PMI e per gli impianti "non-AIA"*, Milano, IPSOA, pp. 4-37;

Campilongo S., Santiapichi X. (2013), *Imprese: con la nuova Aua solo una domanda via web*, (10 luglio 2013), in <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/amministrativo/primiPiani/2013/07/impres-con-la-nuova-aua-solo-una-domanda-via-web.php>

Caricchia A.M., Cirillo M.C., Gagna A. (2005), *I registri delle emissioni inquinanti INES ed EPER verso il PRTR*, in *IA. Ingegneria Ambientale*, (Nov-Dic 2005), CIPA, pp. 562-573;

Cavanna V. (2013), *Aia: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 3, pp. 221-227;

Ciafani S. e Zampetti G. (2009), *Il libro bianco sull'inquinamento atmosferico dalle attività produttive in Italia*, (17 gennaio 2009 Taranto), in <http://www.legambiente.it>;

Cutrerà A., Pastorelli G., Pozzo B. (2006), *Seveso trent'anni dopo: la gestione del rischio industriale*, Volume 3, in *Diritto ed economia dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, pp. 205-314.

De Leo G., Pastore M. L. (2003), *Finalità e aspetti innovativi della Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*, in *L'Autorizzazione Ambientale Integrata (IPPC): aspetti normativi e tecnici*, convegno organizzato dal Gruppo Scientifico Studi e Ricerche (26 marzo 2003, Milano);

Giampietro F. e Giampietro L. (2013), *Ilva: riesame dell'Aia, quale futuro?*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 4, pp. 415-419;

Giampietro L. (2014), *Prime riflessioni sulle nuove sanzioni penali introdotte nella disciplina sull'AIA*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 7, 2014, pp. 509-513;

Giusti A. (2011), *La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, Giappichelli, pp. 42-63;

*Global Environment Facility annual performance report* (2007), in [www.thegef.org](http://www.thegef.org);

*Il Dossier-In Italia 1.100 impianti pericolosi*, (5 febbraio 2013 Roma), in <http://www.e-gazette.it/sezione/tecnologia>;

Lena F., Contaldi M. (2007), *Elaborazione dei dati sulle emissioni dei grandi impianti di combustione, come previsto dal d.lgs.152/2006, parte V, titolo i, art. 279*, in <http://www.isprambiente.gov.it>;

Lorenzoni F. (2010), *Semplificazione ed ambiente (profili generali)*, in *La semplificazione nella disciplina del territorio*, Atti del XIII Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (8-9 ottobre 2010 Trento);

Molesti R. (2006), *I fondamenti della bioeconomia. La nuova economia ecologica*, Milano, FrancoAngeli, pp. 9-211;

Montrucchio M. (2011), *Inquinamento atmosferico*, in *Ambiente a cura di G. L. Rota*, Torino, UTET, pp. 771-798;

Mora M. (2012), *L'ambiente nell'economia moderna*, Padova, [libreriauniversitaria.it](http://libreriauniversitaria.it) edizioni, pp. 39-73;

Muratori A. (2012), *VIA e AIA: affinità e differenze di finalità e contenuti tra giurisprudenza e norme «esprese»*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 6, pp. 539-546;

Id. (2014), *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 6, pp. 425-433;

Id. (2014), *La Parte Quinta del TUA <<riveduta e corretta>> dal D.Lgs. 46/2014*, in *Ambiente & Sviluppo*, fasc.7, pp. 530-538;

Palmiotti D. (2014), *L'Ilva ancora nel mirino della Ue*, in *Il Sole 24 ORE*, (17 aprile 2014), in <http://www.ilsole24ore.com/art//2014-04-17/l-ilva-ancora-mirino-ue-063753>;

*Rapporto sull'andamento delle aste di quote europee di emissione* (2014), in [www.gse.it](http://www.gse.it);

Saturno S. (2011), *Inquinamento, Italia fuori legge*, in *ItaliaOggi*, Class Editori, n. 77, (1 aprile 2011) p. 26;

Scialò A. (2014), *L'integrazione VIA-AIA in attesa del collegamento ambientale alla Legge di stabilità*, *Ambiente & Sviluppo*, fasc. 7, pp.521-531;

Segre E. (2014), *Il fallimento del mercato delle emissioni*, (25 maggio 2014), in <http://Ilmanifesto.it/sezioni/europa>;

Spina G. (2014), *Semplificazione ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, in *Ambiente & sviluppo*, fasc. 1, pp. 47-55;

Zecchin B. (2013), *Autorizzazione Unica Ambientale: le buone intenzioni non bastano*, (15 ottobre 2013), in [http://www.dirittoambiente.net/file/vari\\_articoli\\_289.pdf](http://www.dirittoambiente.net/file/vari_articoli_289.pdf).

## FONTI LEGISLATIVE DI RIFERIMENTO

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, (2000/C 364/01);

Commissione Europea, (2000), Libro Verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea, [COM (00) 87 definitivo];

Ordinanza del 25 febbraio 2012 n. 14 Reg. Ordinanze, Comune di Taranto;

Decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, relativa all'approvazione, in nome della Comunità europea, del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'esecuzione congiunta degli impegni che ne derivano;

Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale;

Decisione della Commissione del 17 luglio 2000 in merito all'attuazione del Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER) ai sensi dell'articolo 15 della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC);

Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35;

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A);

Decreto Legge 9 febbraio 2012, n.5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo;

Decreto Legge del 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia;

Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE;

Decreto Legislativo 14 settembre 2011, n. 162, Attuazione della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico del biossido di carbonio, nonché modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del Regolamento (CE) n. 1013/2006;

Decreto Legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento;

Decreto Legislativo 21 maggio 2004, n. 183, Attuazione della direttiva 2002/3/CE relativa all'ozono nell'aria;

Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura;

Decreto Legislativo 29 giugno 2010, n. 128, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante



norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69;

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale;

Decreto legislativo 3 febbraio 1997, n. 52, Attuazione della direttiva 92/32/CEE concernente classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose;

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 351, Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente;

Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 372, Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento;

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 46, Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento);

Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente;

Direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2001 concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione;

Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio;

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale;

Direttiva 2008/01/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento;

Direttiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di

perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra;

Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento);

Direttiva 82/501/CEE del Consiglio del 24 giugno 1982 sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali;

Direttiva 85/337/Cee del 27 giugno 1985, Valutazione dell'Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati;

Direttiva 88/609/CEE del Consiglio del 24 novembre 1988 concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originari dai grandi impianti di combustione;

Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento;

Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose;

Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi

con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio;

Disegno di Legge del 12 febbraio 2014, n. 2093, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

Disegno di legge n. 1577/2014 di Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;

Legge 24 dicembre 2012, n. 231, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale;

Legge 26 ottobre 1995, n. 447, Legge quadro sull'inquinamento acustico;

Legge 6 agosto 2013, n. 96, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea  
- Legge di delegazione europea 2013;

Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme sul procedimento amministrativo;

Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni;

Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

Raccomandazione del Consiglio 75/463/EURATOM, CECA, CEE;

Raccomandazione dell'OCSE del 26 maggio 1972, n. 128;

Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza;

Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento Europeo e del consiglio del 25 novembre 2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE;

Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS);

Regolamento (CEE) n. 1836/1993 del Consiglio del 29 giugno 1993 sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit;

Regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione del 12 novembre 2010 relativo ai tempi, alla gestione e ad altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità;

Regolamento (UE) n. 176/2014 della Commissione, del 25 febbraio 2014 , recante modifica del regolamento (UE) n. 1031/2010 al fine di determinare, in particolare, i volumi delle quote di emissioni dei gas a effetto serra da mettere all'asta nel periodo 2013-2020;

*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, (1987), *UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements*;

## FONTI GIURISPRUDENZIALI DI RIFERIMENTO

Sentenza del Consiglio di Stato, del 19 marzo 2012, n. 1541;

Sentenza del Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, del 15 luglio 2013, n. 403;

Sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, del 9 aprile 2013, n. 231;

Sentenza del TAR Lecce del 19 settembre 2012, n.1550;

Sentenza del TAR Marche, Sez. I, del 9 gennaio 2014, n. 37;

Sentenza del TAR Toscana, sez. II, del 3 marzo 2010, n. 592;

Sentenza della Corte Costituzionale del 16 luglio del 2009, n. 250;

Sentenza della Corte Costituzionale del 17 dicembre 1987, n. 641;

Sentenza della Corte costituzionale del 26 luglio 2002, n. 407;

Sentenza della Corte Costituzionale del 7 marzo del 1990, n.127;

Sentenza della Corte Costituzionale, 16 luglio 2009, n. 250;

Sentenza della Corte di Giustizia dell'unione Europea, sez. VII, del 31 marzo 2011, (procedimento C-50/10).